

Journal officiel

de l'Union européenne

C 327



Édition
de langue française

Communications et informations

56^e année
12 novembre 2013

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
I <i>Résolutions, recommandations et avis</i>		
AVIS		
Comité économique et social européen		
491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013		
2013/C 327/01	Avis du Comité économique et social européen sur «Le potentiel économique inexploré de la compétitivité de l'UE — Réforme des entreprises publiques» (avis exploratoire)	1
2013/C 327/02	Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la société civile dans les relations UE-Serbie»	5
III <i>Actes préparatoires</i>		
COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN		
491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013		
2013/C 327/03	Avis du Comité économique et social européen sur «Livre vert. Le financement à long terme de l'économie européenne» COM(2013) 150 final/2	11

FR

Prix:
7 EUR

(suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2013/C 327/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen relative à la gestion des risques en matière douanière et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement» COM(2012) 793 <i>final</i>	15
2013/C 327/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Un plan d'action européen pour le commerce de détail» COM(2013) 36 <i>final</i>	20
2013/C 327/06	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire et non-alimentaire interentreprises en Europe» COM(2013) 37 <i>final</i>	26
2013/C 327/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Réglementation intelligente — Répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises» COM(2013) 122 <i>final</i>	33
2013/C 327/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de soutien à la surveillance de l'espace et au suivi des objets en orbite» COM(2013) 107 <i>final</i> — 2013/0064 (COD)	38
2013/C 327/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil rapprochant les législations des États membres sur les marques (refonte)» COM(2013) 162 <i>final</i> — 2013/0089 (COD)	42
2013/C 327/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes sociétés et certains groupes» COM(2013) 207 <i>final</i> — 2013/0110 (COD)	47
2013/C 327/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises en simplifiant l'acceptation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012» COM(2013) 228 <i>final</i> — 2013/119 (COD)	52
2013/C 327/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Repenser l'éducation — Investir dans les compétences pour de meilleurs résultats socio-économiques» COM(2012) 669 <i>final</i>	58



I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

491^e SESSION PLÉNIÈRE DES 10 ET 11 JUILLET 2013

Avis du Comité économique et social européen sur «Le potentiel économique inexploré de la compétitivité de l'UE — Réforme des entreprises publiques» (avis exploratoire)

(2013/C 327/01)

Rapporteur: **M. HENCKS**

Le 15 avril 2013, M. Vytautas LEŠKEVIČIUS, vice-ministre des affaires étrangères, au nom de la future Présidence lituanienne du Conseil a invité le Comité économique et social européen à élaborer un avis exploratoire sur

"Le potentiel économique inexploré de la compétitivité de l'UE - réforme des entreprises publiques".

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 170 voix pour, 10 voix contre et 2 abstentions.

1. Contexte

1.1 Le présent avis exploratoire du CESE vise à éclairer la contribution spécifique que les entreprises publiques peuvent apporter à la compétitivité de l'UE. Il vise à préciser les enjeux spécifiques qui existent en la matière pour les politiques et institutions européennes.

1.2 Cet avis s'inscrit dans le cadre des traités, qui donnent un large pouvoir discrétionnaire aux États membres quant à la définition, à l'organisation et au financement de leurs services d'intérêt général. De même, selon les traités les États membres ont compétence quant au choix et au statut (privé, public ou partenariat public/privé) des entreprises en charge de l'exécution de leurs missions de service public ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Les traités ne préjugent en rien le régime de propriété dans les États membres. L'article 345 du TFUE précise que l'UE reste neutre sur la nature publique ou privée des détenteurs de parts de l'entreprise et laisse intact le régime de la propriété des États membres.

1.3 C'est au cas par cas, en fonction de l'analyse d'un secteur, des objectifs et missions définis, des orientations à long terme à promouvoir, qu'une autorité publique peut décider d'avoir recours à une entreprise publique comme un de ses moyens d'action.

1.4 Au sens de la directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, on entend par "entreprise publique": "toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent.

L'influence dominante est présumée lorsque les pouvoirs publics, directement ou indirectement, à l'égard de l'entreprise:

a) *détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise, ou*

b) *disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise, ou*

c) *peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise.*

1.5 Tous les pays européens ont, dans leur histoire, créé des entreprises publiques, soit directement, soit en nationalisant ou municipalisant des entreprises privées. Ils l'ont fait pour une grande variété de raisons:

- mettre en œuvre des objectifs stratégiques liés à la sécurité extérieure ou intérieure, ou à la sécurité d'approvisionnement de certains biens ou services essentiels;
- construire des infrastructures nécessaires à la vie économique et sociale;
- mobiliser de lourds investissements (en particulier après chacune des guerres mondiales);
- promouvoir de nouvelles activités pas nécessairement rentables à court terme;
- remédier aux défaillances du marché (monopole naturel, externalisations) ou de l'initiative privée;
- apporter des réponses aux situations de crise, financière, économique, sociale ou environnementale;
- mettre en œuvre des missions de service public.

1.6 La mesure de l'efficacité, de l'efficience et le cas échéant le besoin de réforme des entreprises publiques ne peut se limiter aux indicateurs habituels de rentabilité des activités économiques, mais devra intégrer l'ensemble de ces objectifs et missions que les autorités publiques leur ont assignés.

1.7 Selon la définition européenne officielle, la compétitivité "c'est la capacité à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale".

1.8 L'Union perd chaque année un peu de terrain en matière de productivité. Ce ralentissement est synonyme de détérioration de la compétitivité. Parmi les indices révélateurs de ce recul figurent l'insuffisance d'innovation, le manque d'investissements dans les infrastructures et les technologies ainsi qu'en capital humain.

1.9 La compétitivité de l'Union européenne et son attractivité tiennent donc aux investissements mis en œuvre dans les infrastructures, dans l'éducation et la formation, la recherche-développement, la santé et la protection sociale, la protection de l'environnement, etc. - autant de domaines pour lesquels les autorités publiques peuvent utiliser les entreprises publiques comme un moyen d'intervention parmi d'autres.

1.10 Mais l'État et les autorités publiques régionales ou locales ne sont pas vertueux par nature et il existe aussi des défaillances des entreprises publiques pouvant tenir à:

- un contrôle administratif, bureaucratique ou "politique";

- l'absence de responsabilité de l'autorité publique, qui peut se limiter à des objectifs exclusivement financiers ou patrimoniaux;

- l'instrumentalisation de l'entreprise publique pour d'autres finalités que son objet.

1.11 L'entreprise publique peut relever de stratégies défensive ou offensive de la part de l'autorité publique compétente:

- défensive pour limiter les effets de la crise, agir comme "pompier" en cas de faillite d'une entreprise ou sauver des emplois, nationaliser provisoirement le temps de trouver un "repreneur", sanctionner un abus évident d'une entreprise privée, etc.;

- offensive pour promouvoir une politique industrielle ou de nouvelles technologies, mettre en œuvre une politique publique, développer de nouveaux objectifs politiques, promouvoir de nouveaux buts (biodiversité, énergies renouvelables, transition énergétique), générer un nouveau mode de développement (soutenable, inclusif).

1.12 Ceci implique que l'autorité publique assume ses responsabilités pour définir les orientations stratégiques, tout en laissant une large autonomie de gestion au management de l'entreprise. L'autorité publique doit néanmoins veiller à l'organisation d'un réel contrôle et d'une véritable régulation publics, ce qui nécessite de mettre en œuvre une gouvernance de leurs entreprises publiques reposant sur la participation de toutes les parties prenantes concernées, ainsi que des représentants des personnels des entreprises.

1.13 Pour ce qui est des services d'intérêt économiques général que les États membres mettent en œuvre par leurs entreprises publiques, celles-ci proposent des activités de nature industrielle et commerciale, souvent en concurrence directe avec celles d'autres entreprises.

1.14 Parmi les entreprises publiques qui évoluent dans un environnement libéralisé et concurrentiel il y a lieu de citer en premier lieu les industries de réseaux (électricité, gaz, communications électroniques, transports, postes), dont l'accessibilité et la fourniture continue, de bonne qualité et à un prix abordable, sont indispensables, non seulement pour les citoyens, mais également pour une grande partie d'entreprises privées. Dès lors, elles jouent un rôle fondamental pour l'économie nationale et la compétitivité globale d'un État membre. Ceci vaut également pour d'autres secteurs tels que l'audiovisuel, le logement, les soins de santé ou sociaux, où des défaillances du marché ne permettent pas à tout citoyen de pouvoir faire valoir d'une façon ou d'une autre, ses droits fondamentaux.

2. Objet de la demande d'un avis exploratoire

2.1 Dans sa lettre de saisine la future Présidence lituanienne a demandé, en particulier, de mettre l'accent sur l'amélioration de l'efficacité des entreprises publiques et sur leur importance pour la compétitivité nationale. Elle demande une analyse de la situation actuelle et des bonnes (ou mauvaises) pratiques qui fait toutefois défaut au niveau de l'UE, tout comme une réforme structurelle en rapport avec l'évaluation de l'efficacité de ce type d'entreprises dans le contexte de la coordination de la politique économique et de ses incidences sur le marché intérieur.

2.2 Bien que la législation de l'UE ne concerne que quelques domaines spécifiques des activités des entreprises publiques (aides d'État et service d'intérêt économique général), la future Présidence lituanienne propose, en ce qui concerne la réforme des entreprises publiques, de limiter les initiatives au niveau européen à des mesures non législatives et de ne pas fixer d'objectifs concernant le nouveau cadre législatif. La privatisation éventuelle des entreprises publiques devrait également continuer de relever de la compétence exclusive des États membres.

2.3 Finalement la future Présidence lituanienne regrette qu'il n'y a pas eu jusqu'ici, dans les initiatives et documents existants ou prévus de la Commission européenne, de débat général sur la réforme des entreprises publiques, leur gestion, l'amélioration de leur efficacité et leur contribution à la compétitivité et à la réalisation des objectifs de la stratégie "Europe 2020". La Commission et le Parlement européen se sont jusqu'à présent concentrés sur deux aspects seulement: le respect des règles en matière d'aides d'État et les règles relatives à la fourniture de services d'intérêt économique général.

3. Propositions du CESE

3.1 Le CESE ne peut qu'appuyer la demande de la future Présidence lituanienne visant une analyse de la situation actuelle et des bonnes (ou mauvaises) pratiques, tout comme d'une réforme structurelle portant sur l'évaluation de l'efficacité de ce type d'entreprises dans le contexte de la coordination de la politique économique et de ses incidences sur le marché intérieur.

3.2 Il découle des traités une obligation renforcée pour l'Union et les États membres de veiller au bon fonctionnement des services d'intérêt économique général, notamment en développant une dynamique progressive d'évaluation des performances de ces services. Tant que cela ne sera pas acquis, les évaluations de performance ne sauront concourir aux besoins citoyens et de l'économie au plan national et européen

3.3 Une telle évaluation devra servir à accroître l'efficacité et l'efficience des services d'intérêt économique général et leur adaptation aux évolutions des besoins des citoyens et des entreprises. Elle devra en outre fournir aux autorités publiques les éléments leur permettant de faire les choix les plus pertinents. De même, elle aura un rôle essentiel à jouer pour aboutir à un arbitrage harmonieux entre marché et intérêt général, ainsi qu'entre objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

3.4 Dans son avis sur *Une évaluation indépendante des services d'intérêt général* (2), le CESE avait soumis des propositions concrètes pour définir au plan communautaire les modalités d'échanges, de confrontation, de comparaison et de coordination. Dès lors, il reviendra à l'Union de stimuler la dynamique de cette évaluation indépendante dans le respect du principe de subsidiarité et des principes énoncés au protocole annexé aux traités réformés, en élaborant, dans le cadre d'un dialogue avec

les représentants des acteurs concernés, une méthodologie d'évaluation harmonisée à l'échelle européenne sur base d'indicateurs communs ainsi que les moyens de son fonctionnement.

3.5 Dans le cadre de ses réflexions sur la manière dont les entreprises publiques pourraient davantage contribuer au redressement économique et à la compétitivité de l'Union, le CESE s'est, dans divers avis, préoccupé de la question des services d'intérêt économiques général européens.

3.6 Il existe depuis le 8 octobre 2001 un statut de la société européenne. Ce statut, utilisable depuis le 8 octobre 2004, offre la possibilité aux entreprises qui opèrent dans plusieurs États membres de se constituer en une seule société de droit communautaire et d'appliquer ainsi les mêmes règles: un système unique de gestion et de publication de l'information financière. Les sociétés qui adoptent ce statut évitent alors d'avoir à se conformer à la législation nationale de chaque État membre où elles comptent une filiale, entraînant ainsi une réduction de leurs coûts administratifs.

3.7 Dans ce cadre, il faudrait étudier la mise en œuvre d'un "statut d'entreprise publique européenne", comme cela a été abordé par la Commission européenne en 2011 à propos de Galileo (3) qui est aujourd'hui une "entreprise publique européenne de facto".

3.8 L'on pourrait en particulier envisager des entreprises publiques européennes pour les grands réseaux d'infrastructures transeuropéens, définis comme politique commune dans les traités, en matière d'énergie ou de transport, coopérant avec les entreprises nationales ou locales dans ces secteurs, afin de mettre en œuvre les nouvelles dispositions et compétences contenues dans le traité de Lisbonne, en particulier en matière de politique de l'Union dans le domaine de l'énergie (article 194 TFUE).

3.9 Dans son avis sur le Livre vert *Vers un réseau d'énergie européen sûr, durable et compétitif* (4), le CESE a souhaité que soient effectuées des études sur l'opportunité et la faisabilité d'un SIG européen de l'énergie au service des citoyens, avec une approche commune en matière de prix, de fiscalité, de règles financières, de sécurité, de continuité, de développement économique et de préservation du climat.

3.10 Dans ce même livre vert, la Commission plaide en faveur d'un gestionnaire européen de système de transport de gaz par la création progressive d'une entreprise indépendante qui serait chargée de la gestion d'un réseau unique de transport de gaz dans toute l'UE.

(2) JO C 162 du 25.6.2008, p. 42.

(3) *Impact assessment on the Proposal for a Regulation on further implementation of the European satellite navigation programme (2014-2020)* (SEC(2011)1446).

(4) JO C 306 du 16.12.2009, p. 51.

3.11 De tels services communautaires, quel que soit le statut de leur prestataire (publique, privé, PPP), pourront apporter une plus-value dans des domaines essentiels et multinationaux ou transnationaux tels que la sécurité d'approvisionnements en énergie, la sécurisation des ressources en eau, la préservation de la biodiversité, le maintien de la qualité de l'air, la sécurité interne et externe, etc., dans la mesure où ces services peuvent être prestés plus efficacement au niveau européen qu'à l'échelon national ou local.

3.12 Dans ce contexte, le CESE se prononce en faveur de partenariats publics (Union et États membres) et privés pour augmenter la sécurité d'approvisionnement en énergie, et aboutir à un pilotage intégré des réseaux interconnectés d'énergie (gaz, électricité, pétrole). Il préconise de même le développement du réseau d'éoliennes en mer et la connexion des parcs éoliens au réseau à terre ce qui pourrait réduire de manière sensible les coûts d'exploitation et d'investissement et inciter davantage à investir dans de nouveaux projets de réseaux ⁽⁵⁾.

3.13 Dans le cadre des compétences de chaque État membre, par exemple en matière de mix énergétique, les questions sociales et sociétales posées par la gestion et l'utilisation des ressources naturelles, de l'énergie nucléaire, du changement

climatique et de la gestion durable, ainsi que de la sécurité dépassent les frontières traditionnelles des États et trouveront des réponses plus satisfaisantes grâce à une conception européenne de l'intérêt général et de services appropriés.

3.14 L'on pourrait également poser la question des activités économiques des agences européennes exécutives.

3.15 Il y en existe actuellement six ⁽⁶⁾ regroupant pour la période 2007-2013 des programmes représentant environ 28 milliards d'euros. La plupart de ces programmes relèvent de domaines dans lesquels l'UE est compétente pour soutenir les États membres.

3.16 D'un côté, l'on peut considérer ces agences exécutives comme une forme de sous-traitance de certaines fonctions de la Commission et l'on peut dès lors se demander à quel point elles sont réellement indépendantes, alors que de l'autre côté leurs missions et leurs responsabilités les amènent à intervenir directement dans des activités économiques et sociales. Sommes-nous si éloignés de la définition extensive arrêtée par la Cour de Justice européenne des notions d'une activité économique et d'entreprise?

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 65.

⁽⁶⁾ Trans-European Transport Network Executive Agency (TEN-TEA), European Research Council Executive Agency (ERC), Research Executive Agency (REA), Executive Agency for Competitiveness and Innovation (EACI), Executive Agency for Health and Consumers (EAHC), Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA).

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle de la société civile dans les relations UE-Serbie»

(2013/C 327/02)

Rapporteur: **M. Ionuț SIBIAN**

Corapporteur: **M. Christoph LECHNER**

Par une lettre du commissaire ŠEFČOVIČ datée du 12 décembre 2012, la Commission européenne a invité le Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité et à l'article 9 du protocole de coopération entre le CESE et la Commission européenne, à élaborer un avis exploratoire sur

"Le rôle de la société civile dans les relations UE-Serbie".

La section spécialisée "Relations extérieures", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 171 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite des efforts fournis par les gouvernements de Serbie au cours de la dernière décennie pour réformer l'économie et les institutions du pays. Il considère que le processus d'adhésion de la Serbie à l'UE offre une occasion de consolider et de mettre en œuvre efficacement les réformes engagées. Il souligne l'importance d'associer la société civile au processus d'alignement de la législation serbe à l'acquis de l'UE. Il invite le gouvernement de Serbie et les institutions européennes à renforcer leur soutien aux organisations de la société civile (OSC) et à les associer étroitement aux prochaines étapes conduisant à l'adhésion à l'UE.

1.2 Le CESE se réjouit de la décision du Conseil européen d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Serbie dès janvier 2014. Le CESE félicite Belgrade et Priština pour la signature du *Premier accord de principe régissant la normalisation des relations* (à Bruxelles, le 19 avril 2013) et pour l'adoption, en mai, de son plan d'application. Il demande instamment aux deux parties de mettre en œuvre cet accord, aidées en cela par l'UE. Le CESE insiste sur la nécessité d'associer les organisations de la société civile à la phase de mise en œuvre, car elles peuvent apporter une contribution décisive à la réconciliation.

1.3 Le CESE encourage les autorités publiques serbes à organiser davantage d'auditions et de consultations publiques des OSC aussi bien au stade initial de l'élaboration des politiques qu'à celui de leur mise en œuvre. Le CESE souligne l'importance de les associer dans des domaines clés du processus de réforme, tel que l'État de droit, la coopération régionale et la réconciliation, le développement socio-économique, l'environnement, l'agriculture, les droits des minorités et la lutte contre la discrimination.

1.4 Le CESE recommande que le gouvernement accorde une attention particulière à la lutte contre la traite des êtres humains, la corruption et la criminalité organisée. Il insiste de surcroît sur

le fait que la sécurité des défenseurs des droits de l'homme et des activistes d'OSC engagés dans la lutte contre la criminalité organisée doit être reconnue comme une nécessité et garantie par le gouvernement.

1.5 Le CESE signale que même si des progrès considérables ont été accomplis pour promouvoir une société plus inclusive, il reste toutefois beaucoup à faire pour construire une société garantissant l'égalité de tous, indépendamment du sexe, de l'orientation sexuelle, de l'origine ou de la religion. Le CESE demande au gouvernement de mettre en œuvre sans tarder la stratégie de lutte contre la discrimination adoptée en juin 2013. Le CESE recommande que la Commission européenne utilise ses rapports annuels pour assurer le suivi de la mise en œuvre et des résultats de cette stratégie en étroite collaboration avec les OSC.

1.6 Le CESE se félicite de l'inclusion de l'Office de coopération avec la société civile dans le groupe d'experts du premier ministre de la structure de coordination pour le processus d'adhésion à l'UE. Il se félicite également de la participation des OSC, dont des représentants des partenaires sociaux, au Conseil du premier ministre pour l'intégration à l'UE. Il s'agit d'une bonne pratique qu'il conviendrait de reproduire, en envisageant la participation d'organisations de la société civile, y compris de représentants des partenaires sociaux, à la future équipe de négociateurs pour l'adhésion de la Serbie. Il conviendrait néanmoins de garantir des consultations fréquentes et vastes des OSC afin d'identifier les points de convergence et les recommandations clés. Il est important d'inviter des experts des OSC à divers sous groupes d'experts au sein du groupe d'experts de la structure de coordination.

1.7 Le CESE invite la Commission européenne à recourir à l'IAP II afin de soutenir davantage le renforcement des capacités des OSC (y compris les partenaires sociaux) et de se centrer sur le renforcement du soutien aux partenariats, pas seulement entre OSC mais également entre OSC et pouvoirs publics. Il

conviendrait d'accroître les fonds disponibles au titre du mécanisme en faveur de la société civile. Ceux-ci devraient financer plus de projets portés par des partenaires sociaux également. Le renforcement des capacités des organisations de la société civile à s'engager pleinement dans le processus d'intégration de l'UE devrait continuer d'être un domaine prioritaire. Cela passe par la promotion de procédures simplifiées de sélection et de mise en œuvre de projets et le recours aux subventions institutionnelles et aux réattributions. Un soutien financier ne suffit pas; il est aussi nécessaire d'appuyer des mécanismes visant à améliorer le dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics.

1.8 Le CESE demande instamment à la délégation de l'UE en Serbie de continuer à autoriser la réaffectation en faveur des plus petites OSC par l'intermédiaire des plus grandes, ce qui constitue une avancée pour rendre ces fonds disponibles à l'ensemble de la communauté des OSC.

1.9 Il convient de maintenir les efforts pour accroître la transparence des financements publics, qui constitue une mesure cruciale dans le cadre de la stratégie de développement de la société civile, et d'améliorer les mécanismes de planification et de versement des montants de cofinancement des projets de l'UE mis en œuvre par les OSC, ainsi que d'accroître ce cofinancement.

1.10 Le CESE demande au gouvernement serbe de redoubler d'efforts pour mettre en œuvre un cadre institutionnel et législatif favorable au renforcement et à la pérennité de la société civile. Le CESE recommande de considérer la possibilité d'introduire une "loi du pourcentage" qui permettrait aux citoyens d'affecter un certain pourcentage du montant de leur impôt sur le revenu aux OSC, en vue de favoriser les dons philanthropiques à l'échelle individuelle (sur le modèle pratiqué dans les pays d'Europe centrale et orientale), ainsi que l'instauration d'incitations fiscales pour le mécénat individuel et d'entreprise.

1.11 Le CESE recommande de revoir la nouvelle loi sur les marchés publics, qui a posé des obstacles à la participation des OSC aux marchés publics. Cette loi introduit des garanties financières obligatoires que les OSC ne peuvent pas offrir. Elle pourrait les dissuader de participer à des procédures de marchés publics, non seulement dans le domaine des services sociaux, mais aussi de la santé et de l'éducation.

1.12 Le CESE invite le gouvernement de Serbie à élaborer une stratégie globale pour lutter contre l'économie souterraine et la réduire. Cette stratégie permettrait d'améliorer la situation financière du pays, d'éviter une concurrence déloyale et d'améliorer ainsi l'environnement économique, tout en garantissant un meilleur respect des droits sociaux des travailleurs. De cette manière, l'on contribuerait également à rétablir la confiance dans les institutions et à promouvoir l'idée de l'État de droit.

1.13 Le CESE souligne l'importance du dialogue social et appelle toutes les parties prenantes à faire le meilleur usage possible des institutions existantes et, en particulier, du

Conseil économique et social (CES). Il invite le gouvernement à promouvoir davantage le CES et à le consulter d'une manière plus systématique sur toutes les politiques mettant en jeu l'intérêt légitime des employeurs et des travailleurs. Le CESE considère que le dialogue social devrait être régulier et structurel et non ad hoc, plus efficace et orienté sur les résultats.

1.14 Le CESE demande que la promotion du dialogue social figure au premier rang des priorités des institutions de l'UE concernant la Serbie et sous-tende tous les programmes de la Commission européenne dont peut bénéficier cet État. Pour ce faire, il serait nécessaire d'engager davantage le CES, en le faisant participer et en le consultant formellement à chaque étape des négociations d'adhésion et en l'associant au suivi de la mise en œuvre de l'accord d'association et de stabilisation entre l'UE et la Serbie. Le CES devrait être en mesure de formuler des commentaires et des avis à l'attention des institutions de l'UE lorsque ces dernières évaluent les progrès de la Serbie sur la voie de l'adhésion à l'UE.

1.15 Le CESE considère qu'il convient d'encourager davantage le dialogue social aux niveaux régional et local, en se fondant sur les structures régionales du CES. Il conviendrait également de le développer plus systématiquement au niveau sectoriel, en particulier dans le secteur privé. La signature et la mise en œuvre du plus grand nombre possible de conventions collectives permettrait de stabiliser les relations industrielles en Serbie. Il convient de faire valoir en permanence les avantages et l'importance du dialogue social auprès des pouvoirs publics locaux et nationaux.

1.16 Le CESE note qu'un groupe de travail tripartite a été créé pour revoir la législation du travail, y compris la loi sur les grèves, la procédure d'enregistrement des syndicats et la loi sur la représentativité des partenaires sociaux. Le CESE demande à l'Organisation internationale du travail (OIT) et à la Commission européenne de soutenir les travaux en cours à cet égard afin que la législation serbe et la pratique dans ce pays puissent être pleinement alignées sur les normes internationales et européennes.

1.17 Le CESE considère que l'une des priorités des programmes d'aide de l'UE devrait être précisément de renforcer les capacités de participation active des partenaires sociaux au dialogue social, en les aidant à prendre part, plus efficacement, à tous les débats économiques, sociaux et juridiques, ainsi qu'aux négociations d'adhésion à l'UE. Cela passe par le renforcement de leurs structures organisationnelles, leur communication interne et leur capacité à servir leurs membres.

1.18 Le CESE signale que les droits fondamentaux des travailleurs continuent à être régulièrement bafoués en Serbie et que les mécanismes de prévention et de sanction prévus à cet effet ne sont pas suffisamment efficaces. Le CESE appelle le gouvernement serbe à revoir le fonctionnement de l'Agence pour le règlement amiable des conflits du travail. Le CESE suggère de considérer la possibilité d'établir des tribunaux

spécialisés pour les conflits du travail. En outre, il appelle la Commission européenne à inclure dans ses rapports annuels un chapitre sur les droits syndicaux et les droits fondamentaux des travailleurs, en étroite consultation avec les organisations syndicales européennes et internationales et l'OIT.

1.19 Les femmes entrepreneurs serbes jouent un rôle important dans toute la région des Balkans où elles ont créé des réseaux efficaces. Une approche régionale cohésive est en cours d'élaboration afin de développer davantage l'entrepreneuriat féminin au niveau local. Le CESE recommande d'accroître le soutien à l'échelle européenne, régionale et nationale pour accélérer nettement les bénéfices économiques et sociaux. En outre, il est nécessaire de reconnaître l'impératif économique et social qu'il y a à soutenir l'entrepreneuriat féminin en Serbie.

1.20 Le CESE recommande la création d'un Comité consultatif mixte de la société civile UE-Serbie entre le CESE et les organisations de la société civile serbes. Il conviendrait de créer cet organe commun de la société civile dès l'ouverture officielle des négociations d'adhésion de la Serbie à l'UE. Le comité consultatif mixte permettra aux OSC des deux parties d'engager un dialogue plus approfondi et d'apporter des contributions aux autorités politiques sur les chapitres des négociations d'adhésion.

2. Contexte de l'avis

2.1 Au cours de la dernière décennie, la Serbie a fourni des efforts considérables pour réformer ses institutions, son cadre juridique et ses réglementations économiques, afin de se conformer aux normes internationales et européennes et de promouvoir une économie de marché ouverte et efficace.

2.2 En 2008, la signature de l'accord de stabilisation et d'association (ASA) par la Serbie et l'UE témoignait clairement de la volonté des autorités serbes d'adhérer à l'UE, donnant un nouvel élan au processus de réforme. Un accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement (dans le cadre de l'ASA) est entré en vigueur en 2010.

2.3 Le nouveau gouvernement, en fonction depuis 2012, a confirmé l'engagement de la Serbie à adhérer à l'UE. Il a pris des mesures pratiques pour poursuivre les réformes engagées jusque-là, en se concentrant en particulier sur la lutte contre la corruption, la consolidation de l'État de droit, la protection des droits des minorités et la reprise économique. Il a également consenti des efforts pour améliorer la coopération régionale.

2.4 En décembre 2012, le Conseil a chargé la Commission européenne d'élaborer un rapport au printemps 2013 afin d'évaluer les progrès accomplis par Belgrade dans son dialogue avec Priština et les réformes liées à l'UE. Sur la base de ce rapport, qui contenait une recommandation positive, le Conseil européen a décidé, lors de sa réunion du 28 juin 2013, que les conditions sont réunies pour ouvrir les négociations d'adhésion de la Serbie à l'UE.

2.5 Le 19 avril 2013, Belgrade et Priština ont finalement scellé un accord sur l'avenir du nord du Kosovo, sous contrôle serbe, à l'occasion de la dixième ronde des négociations placées

sous l'égide de l'UE, avec la signature du premier accord de principe régissant la normalisation des relations. En mai, les deux parties ont adopté un plan d'application de cet accord. Un comité d'application a été mis sur pied par les deux parties, avec l'aide de l'UE.

3. Développements politiques, économiques et sociaux

3.1 La Serbie reste un pays en transition. Malgré un certain nombre de privatisations, les entreprises publiques représentent toujours une grande partie de l'économie et ont parfois cruellement besoin de restructuration. Le chômage a fortement augmenté (24 % de la population active en 2012). Les jeunes tentent d'émigrer et la population vieillit. Une partie importante de la population continue à travailler dans le secteur agricole et vit dans les zones rurales, où le manque d'investissement fait obstacle à un développement réel. L'économie informelle est répandue et cela mine l'économie dans son ensemble, porte atteinte au budget de l'État et prive les employés de toute protection sociale. Parfois liée à la criminalité organisée, la corruption entrave non seulement le développement économique mais aussi la consolidation des institutions. En outre, le système judiciaire connaît également un besoin urgent de réformes pour pouvoir garantir le respect effectif des droits des individus et des organisations.

3.2 Le Comité a souligné ces différents problèmes dans son avis du 29 mai 2008 sur "Les relations UE-Serbie: le rôle de la société civile", évoquant également les efforts consentis par les pouvoirs publics pour engager les réformes nécessaires. Parmi ces efforts, figurent l'introduction de différentes réglementations, la création de nouvelles institutions, notamment pour organiser le dialogue avec les partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile, et la reconnaissance officielle des droits des minorités. Bien que ce processus ne soit pas achevé, le principal problème est de traduire tous ces changements institutionnels et juridiques en pratique effective.

3.3 La Serbie a ratifié 77 traités et conventions du Conseil de l'Europe, dont la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Convention pour la protection des minorités nationales, la Convention pour la prévention de la torture, la Convention sur la protection des enfants, l'Action contre la corruption et la Charte sociale européenne. Elle a signé huit conventions supplémentaires qui sont encore en attente de ratification, y compris la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Au niveau international, la Serbie a ratifié 75 conventions de l'OIT (dont 73 sont actuellement en vigueur).

3.4 Comme l'a souligné le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁽¹⁾, nombre de ces conventions nécessitent encore la mise en place de nouvelles mesures pour pouvoir être correctement appliquées. Le commissaire du Conseil de l'Europe a souligné les problèmes liés aux personnes disparues et déplacées de force pendant la guerre, à la discrimination galopante à l'encontre des Roms et à l'homophobie répandue.

⁽¹⁾ Thomas Hammarbergh. Commission des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Rapport qui fait suite à sa visite en Serbie du 12 au 15 juin 2011. CommDH(2011)29.

3.5 Par ailleurs, bien que le gouvernement ait adopté une stratégie concernant les médias en octobre 2011, la violence et les menaces proférées à l'encontre de journalistes se poursuivent. L'interférence économique et politique dans les médias est également une réalité, qui menace leur indépendance et entrave la capacité des journalistes à faire leur travail. En outre, les syndicalistes continuent à être harcelés ou congédiés du fait de leur appartenance à une organisation syndicale

3.6 Le Comité considère que les priorités pour la Serbie devraient être la consolidation du processus de réforme, la réforme du système judiciaire et la mise en œuvre des droits civiques, sociaux et humains. Les relations UE-Serbie devraient privilégier clairement ces aspects. Ce sont aussi des questions clés pour les OSC, et il conviendrait dès lors d'encourager leur participation active par tous les moyens possibles.

4. La situation et le rôle actuels des organisations de la société civile

4.1 Garantie par la constitution, la liberté de réunion et d'association est généralement respectée. Toutefois, il est inquiétant de constater la recrudescence des menaces de groupes nationalistes violents qui met en danger la liberté d'association.

4.2 La société civile serbe est essentiellement urbaine et inégalement représentée dans les régions. La société civile dans les zones rurales est très limitée et ses capacités sont peu développées. Il conviendrait d'accroître le soutien accordé aux mouvements associatifs, de renforcer les capacités et de soutenir le réseautage des OSC situées dans des zones rurales et/ou de petites villes.

4.3 Il convient d'accorder une attention particulière à l'agriculture, au développement des groupes d'intérêts agricoles et à l'intégration de ce secteur dans le dialogue social. L'agriculture continue à jouer un rôle essentiel en Serbie; en effet, elle emploie un quart environ de la population active et le secteur agricole constitue également un secteur clé de l'économie. L'agriculture et la politique agricole revêtiront une grande importance dans le futur processus d'adhésion à l'Union; dans le même temps, la mise en conformité avec la législation de l'UE constituera un sérieux défi pour le secteur agricole serbe.

4.4 L'existence de groupes d'intérêts bien organisés et structurés permettrait non seulement d'aider à promouvoir les intérêts agricoles, mais avant tout d'appuyer utilement le futur processus d'intégration, s'agissant notamment de donner forme aux programmes spécifiques de soutien à l'agriculture, aux zones rurales et aux personnes qui y vivent, et de mettre ces programmes en œuvre.

4.5 Il y a plusieurs coalitions et partenariats actifs entre OSC, mais les ressources et le soutien dont ils disposent sont trop

limités pour leur permettre de devenir plus actifs et influents. En matière de partenariat entre les OSC et les pouvoirs publics, les mécanismes en place des SECO⁽²⁾ et des KOCD⁽³⁾ constituent des exemples qui pourraient devenir de bonnes pratiques pour autant que leur contribution soit prise en compte et qu'un soutien et un financement continus et systématiques soient garantis.

4.6 Les principaux obstacles que doivent surmonter les organisations de la société civile pour assurer leur viabilité à long terme sont un soutien insuffisant de l'État, ne reposant pas sur des priorités bien définies, un mécénat d'entreprise peu développé, l'absence de dons individuels, le retrait des bailleurs de fonds internationaux, le faible niveau de coopération avec les pouvoirs publics locaux et la responsabilité limitée des décideurs en général par rapport à leurs citoyens. Il est nécessaire de consentir des efforts et d'accorder un large soutien pour développer la base de membres des OSC. Le fait que cette dernière soit limitée nuit à l'image et à la reconnaissance des OSC, dont le financement public n'est toujours pas réglementé de manière adéquate à tous les niveaux. Leur capacité à influencer l'ordre du jour social et politique est généralement faible, à l'exception d'une douzaine d'OSC fortes, basées à Belgrade pour la plupart.

4.7 Le CESE se félicite des efforts en vue d'améliorer le cadre juridique des associations et des fondations, notamment de nouvelles lois sur les associations (octobre 2009), les ressources et les fondations (novembre 2010), le volontariat (mai 2010), et les procédures comptables simplifiées pour les petites associations et fondations (cette dernière loi n'a pas encore été adoptée). Toutefois, d'autres lois importantes ont été adoptées, mais pas encore appliquées, comme la loi sur la sécurité sociale (adoptée en 2011). Le CESE soutient le développement d'un cadre, tel que celui fourni par la loi, qui permettrait d'assurer l'accès équitable des OSC aux ressources destinées à financer la prestation de services sociaux.

4.8 Le CESE se réjouit des modifications apportées à l'article 41 des règles de procédure du gouvernement relatives aux auditions publiques, qui détermine les critères à respecter pour les auditions publiques obligatoires, tout en faisant de ces dernières la règle plutôt que l'exception et en établissant des délais raisonnables concernant leur durée. Le CESE souligne la nécessité de garantir une application adéquate de ce mécanisme. Il conviendrait d'accorder la priorité à la sensibilisation des pouvoirs publics aux avantages de coopérer avec les OSC dès les premiers stades d'élaboration des politiques, ainsi qu'à leur mise en œuvre par la suite. En outre, il conviendrait d'étudier l'élaboration de procédures concernant la désignation de représentants des OSC auprès de divers organismes publics aussi bien à l'échelon national que local, en tenant compte de bonnes pratiques recensées dans les pays voisins, ainsi que des propositions des OSC.

(2) SECO représente le réseautage et le renforcement des capacités dans le domaine de l'intégration à l'UE et de l'association de la société civile au processus de programmation IAP.

(3) Les KOCD regroupent des réseaux d'organisations dans le domaine de la protection sociale pour les groupes marginalisés qui s'adressent conjointement aux décideurs politiques dans ce domaine.

4.9 L'Office chargé de la coopération avec la société civile a commencé à fonctionner en 2011. Son plan opérationnel pour la période 2013-2014 comprend les principaux objectifs suivants:

- développer la Stratégie pour créer un climat favorable au développement de la société civile et mettre sur pied un Conseil national pour le développement de la société civile;
- promouvoir de nouvelles sources de financement, prérequis de la pérennité des OSC: subventions institutionnelles, activité sociale des entreprises, mécénat d'entreprise, entrepreneuriat social; concevoir des critères pour l'utilisation par les OSC des espaces publics, etc.;
- faire progresser un cadre institutionnel favorable au développement de la société civile, c'est-à-dire mettre en place d'unités ou de tâches spécifiques au sein des ministères concernés, étudier la possibilité d'établir un fonds de développement de la société civile et renforcer les mécanismes de coopération entre les organisations de la société civile et l'Assemblée nationale de la République de Serbie.

4.10 Le CESE se félicite des efforts de l'Office chargé de la coopération avec la société civile en vue d'accroître la transparence du financement des OSC par le budget de l'État grâce à la publication d'un "Rapport annuel de synthèse sur les financements alloués aux associations et autres organisations de la société civile par le budget national de la République de Serbie". Il convient toutefois de renforcer la capacité dudit Office à améliorer les taux de réponse des entités gouvernementales à tous les niveaux, afin que les données recensées soient complètes qu'elles puissent être publiées chaque année. Le CESE se félicite dès lors du soutien accordé par la délégation de l'UE à l'Office chargé de la coopération avec la société civile, par le biais du programme d'assistance technique de trois ans qui a démarré en décembre 2012 ⁽⁴⁾.

4.11 Les données chiffrées de 2011 mettent en évidence la faiblesse des financements alloués et réellement versés pour cofinancer les programmes ou projets, même lorsque le soutien du bailleur de fonds est garanti, bien que les OSC aient cruellement besoin de ces fonds.

5. Le dialogue social

5.1 Le dialogue social est indispensable pour le développement économique et pour assurer la cohésion sociale nécessaire à la Serbie. Une convention collective générale a été conclue en 2008. En avril 2011, le Conseil économique et social (CES) de la République de Serbie a adopté un nouvel accord économique et social signé par les dirigeants des organisations des partenaires sociaux et par le premier ministre, dans lequel ces parties prévoient d'importantes initiatives. Cet accord prévoit que le dialogue social constitue un préalable pour réaliser des

objectifs de développement communs, pour surmonter avec succès les problèmes liés à la crise économique et pour assurer le progrès économique et social en Serbie. En 2012, le CES a conclu un accord sur un salaire minimum. À l'échelon sectoriel, quatre accords collectifs de branche ont été conclus en 2011 et 2012, dans l'agriculture, la construction, les industries chimiques et métallurgiques. Le ministre de l'emploi a étendu la portée de ces conventions collectives à l'ensemble des employeurs publics. La plus grande part du secteur public est également couverte par des conventions collectives, y compris le personnel des services de santé, des administrations nationales et locales, des secteurs de la culture, de l'éducation et de la police.

5.2 Institué par la loi en 2005, le CES offre une base institutionnelle pour les négociations tripartites. En outre, il existe maintenant 18 comités économiques et sociaux à l'échelon local, bien que moins de la moitié d'entre eux soient pleinement opérationnels, en raison principalement du manque d'engagement des pouvoirs publics régionaux. Le CES demeure confronté à un certain nombre de problèmes qui entravent ses activités, dont le plus important est l'insuffisance de ressources financières et humaines. Il a néanmoins réussi à mettre sur pied des groupes de travail permanents sur les questions économiques, la législation, les conventions collectives et la santé et la sécurité au travail. Actuellement, les représentants des partenaires sociaux participent régulièrement aux réunions du CES, contrairement au gouvernement, qui se fait souvent représenter par des fonctionnaires. Leur participation a augmenté depuis que le Conseil a été rétabli en septembre 2012. Même le premier ministre est actuellement membre du CES; toutefois, ce conseil continue de rencontrer des problèmes pour organiser ses sessions.

5.3 Bien que le dialogue social ait réussi à produire des résultats, il demeure nécessaire de le consolider et de l'étendre. Les partenaires sociaux sont faibles, notamment dans le secteur privé. Les accords collectifs, lorsqu'ils sont conclus, ne sont pas systématiquement appliqués; de surcroît, le dialogue social est tout simplement inexistant dans de vastes pans de l'économie. À l'échelon national, le CES n'est toujours pas consulté de manière systématique sur toutes les questions relevant de sa compétence, ou alors de manière purement formelle et le gouvernement ignore trop souvent ses recommandations. Le ministère de l'emploi fait toutefois exception à cette règle, soumettant tous les projets de législation et stratégies au Conseil pour avis. De plus, il a récemment proposé de mettre sur pied un groupe de travail tripartite pour apporter des changements au droit du travail. Des améliorations ont également été constatées dans le domaine de la législation relative à l'éducation, le ministère de l'éducation et des sciences ayant soumis trois projets de loi au Conseil pour avis. En dépit de ces signaux plutôt positifs, le Conseil demeure pour l'essentiel ignoré lorsqu'il s'agit des politiques et des mesures économiques générales, alors que ces dernières ont des conséquences directes sur les activités des entreprises et des travailleurs.

5.4 Une Agence pour le règlement amiable des conflits du travail a été mise en place en 2005 afin de régler les conflits sociaux, tant individuels que collectifs. Elle traite principalement des affaires individuelles, pour lesquelles un arbitre peut rendre une décision contraignante et dispose des mêmes moyens juridiques qu'un tribunal. Il s'avère toutefois qu'en pratique, cette agence n'a pas véritablement réussi à s'affirmer comme une

⁽⁴⁾ Le programme d'assistance technique est doté d'un budget de 1,2 million d'euros essentiellement consacré au soutien des changements apportés au cadre juridique lié aux OSC, à l'introduction d'un cadre pour la transparence des financements publics et à l'association des OSC au processus décisionnel.

véritable option et la plupart des conflits sont encore traduits en justice, alors que les tribunaux sont notablement surchargés. Dans le cadre du règlement des conflits collectifs, l'agence joue le rôle de médiateur et ne peut donc à ce titre imposer de solution aux parties à un conflit, mais elle s'efforce de leur faire accepter volontairement un règlement amiable.

5.5 En 2013, le gouvernement a conclu avec l'OIT un "Programme pays pour le travail décent". Ce dernier devrait aider à réviser les différents aspects de la législation sociale et des procédures afin de les mettre en conformité avec les normes internationales, ainsi qu'à renforcer les capacités des partenaires sociaux pour contribuer efficacement au dialogue social, avec le soutien des financements et des programmes de l'UE.

5.6 En vue notamment des négociations d'adhésion à l'UE, il est crucial de mieux associer les partenaires sociaux aux politiques gouvernementales en matière économique, sociale et d'emploi. Il conviendrait également de les associer aux travaux préparatoires pour permettre l'éligibilité de la Serbie au Fonds social européen et aux autres fonds de l'UE. C'est à cette seule condition que les partenaires sociaux serbes seront effectivement en mesure de jouer leur futur rôle dans les forums de démocratie participative à l'échelon de l'UE.

6. Les partenaires sociaux - situation actuelle

6.1 L'Union des employeurs de Serbie (UES) est la principale organisation patronale nationale. Elle représente les entrepreneurs serbes au sein du CES. Toutefois, le fait que la plupart des grandes entreprises qui opèrent en Serbie, et que d'autres organisations, telles que l'Association serbe des petites et moyennes entreprises, n'appartiennent pas à l'UES en restreint la légitimité à participer au dialogue social.

6.2 Dans le passé, bien que la Chambre de commerce et d'industrie de Serbie soit la plus grande association d'entreprises, elle n'était pas associée aux travaux du Conseil économique et social, en raison du caractère obligatoire de son système d'affiliation. Toutefois, depuis le 1^{er} janvier 2013, la Serbie s'est dotée d'un système d'adhésion volontaire et la Chambre de commerce s'engage résolument à contribuer au dialogue social, notamment dans les domaines de la formation professionnelle, du soutien au commerce extérieur et du développement régional. Elle contribue à renforcer la position de l'Union des employeurs de Serbie au sein du CES, pour autant qu'elle soit capable d'y faire entendre la plus large palette possible

d'intérêts des employeurs au moyen d'un processus efficace de consultation associant l'ensemble des associations d'employeurs.

6.3 Compte tenu du taux élevé de chômage, les employeurs doivent être en mesure d'influer davantage sur le développement d'un environnement favorable aux entreprises. Il s'agit d'encourager l'entrepreneuriat, l'accélération de la création de nouvelles entreprises, notamment de petites et moyennes entreprises, qui sont l'une des principales sources de nouveaux emplois en Europe. Parmi les principaux obstacles à l'amélioration du climat des affaires figurent notamment l'absence de transparence et de prévisibilité du cadre législatif, un système fiscal peu attrayant qui prévoit certaines charges parafiscales, l'accès au financement, les procédures d'enregistrement des entreprises, les formalités administratives liées au commerce extérieur, etc. Le monde des affaires en Serbie estime de manière générale qu'il n'est pas suffisamment associé au processus législatif et à l'évaluation de ses conséquences, notamment s'agissant de ses effets sur les PME.

6.4 Les syndicats sont fragmentés et faibles. Ils appartiennent pour la plupart aux deux principales confédérations en Serbie, que sont la Confédération des syndicats autonomes de Serbie (SSSS) et la confédération syndicale "Indépendance" (Nezavisnost). Il existe également deux autres confédérations: l'Association des syndicats libres et indépendants de Serbie (ASNS) et la Confédération des syndicats libres (KSSS), qui prétendent à la représentativité. Il convient de s'assurer de cette dernière en vertu d'une nouvelle loi sur la représentativité, qui est actuellement en discussion. De surcroît, selon le ministère de l'emploi, il existe quelque 2 000 organisations syndicales à l'échelle des entreprises qui ne sont pas affiliées à une confédération nationale. Il y a lieu d'associer davantage toutes les organisations importantes de travailleurs à la prise de décision concernant le partenariat social du côté des travailleurs. Le rôle des syndicats en Serbie est essentiel pour renforcer le dialogue social.

6.5 Les difficultés liées à la transition et à la crise économique ont aggravé la fragmentation et la faiblesse des syndicats. La lourdeur des procédures d'enregistrement des syndicats, l'hostilité et, parfois, le harcèlement, de la part de dirigeants pas toujours prêts à accepter le dialogue social au sein de leur entreprise, entravent le développement normal de la représentation des travailleurs et sapent le dialogue social. Toutefois, il convient dans ce contexte de se féliciter de la coopération efficace qui s'est tissée au cours de ces dernières années entre les deux confédérations représentatives, SSSS et Nezavisnost.

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

491^e SESSION PLÉNIÈRE DES 10 ET 11 JUILLET 2013

Avis du Comité économique et social européen sur «*Livre vert. Le financement à long terme de l'économie européenne*»

COM(2013) 150 final/2

(2013/C 327/03)

Rapporteur: **M. Michael SMYTH**

Le 25 mars 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

"Livre vert – Le financement à long terme de l'économie européenne"

COM(2013) 150 final/2.

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 19 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 151 voix pour, 3 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'un des éléments les plus importants d'une stratégie visant à remettre l'Europe sur le chemin d'une croissance durable est de garantir l'approvisionnement adéquat en financements à long terme à un coût raisonnable. Le document consultatif de la Commission sur cette problématique est le bienvenu et arrive à point nommé.

1.2 Le CESE se félicite que le livre vert mette l'accent sur les investissements productifs et la formation d'actifs corporels et incorporels de longue durée mais appelle la Commission à accorder davantage d'attention à la nécessité de financer des investissements de capitaux plus axés sur l'"utilité sociale".

1.3 Si les banques sont vraisemblablement appelées à jouer à l'avenir un rôle moins important en tant que fournisseurs de financement à long terme, des perspectives pourraient alors s'ouvrir pour les autres types d'intermédiaires tels que les banques de développement nationales et multilatérales, les investisseurs institutionnels, les fonds souverains et, au premier chef, les marchés obligataires. Il importe cependant d'éviter de créer des obstacles empêchant les banques de remplir pleinement leur rôle de principal fournisseur de financements à long terme, tout comme il importe de créer un cadre juridique afin d'éviter que les financements et flux de capitaux ne sortent du secteur réglementé.

1.4 Le CESE accueille favorablement la récente recapitalisation de la BEI, qui renforcera sa capacité à mobiliser des financements supplémentaires venus d'investissements privés et à jouer un rôle contracyclique accru dans le financement des investissements et la fourniture de crédits aux PME. Le CESE estime toutefois qu'une injection de capitaux à hauteur de 10 milliards d'euros, même si elle est significative, est insuffisante au regard de ce qui serait nécessaire dans les circonstances actuelles.

1.5 De même, il considère l'introduction d'obligations de projets dans le cadre de la stratégie Europe 2020 comme une évolution positive, même si elle n'en est qu'à la phase pilote. Ces obligations de projets ont été mises au point conjointement par la Commission et la BEI. Il conviendrait d'envisager également des opérations conjointes du même type pour les fonds souverains.

1.6 Si des initiatives telles que la création des obligations de projets réussissent à élargir le marché des financements sous forme d'obligations, il conviendra de les intensifier une fois la phase pilote terminée et évaluée.

1.7 Le livre vert étudie le rôle de l'épargne dans l'approvisionnement en financements à long terme pour les investissements. Alors que certains États membres se sont engagés dans des systèmes d'épargne spéciaux pour mobiliser de l'épargne à plus long terme en l'affectant à des objectifs

sociaux généraux, il pourrait valoir la peine d'envisager la mise en place d'un large instrument d'épargne au niveau de l'UE ou de la zone euro, offrant éventuellement un taux d'intérêt majoré.

1.8 Certains États membres, en utilisant astucieusement le système fiscal, ont dans une certaine mesure réussi à encourager l'épargne retraite et les autres formes d'épargne. Les citoyens sont souvent réticents à l'idée de payer un impôt sur le revenu de leur travail puis encore un impôt sur l'épargne à long terme issue de ce revenu après impôt. Dans le cadre de l'investissement socialement responsable, il devrait être possible de concevoir et de commercialiser des produits d'épargne individuelle adéquats, faiblement taxés voire pas du tout, avec des limites annuelles appropriées; cela permettrait d'encourager une planification financière à long terme plus importante.

1.9 Le "court-termisme" qui prévaut dans le système financier est un obstacle majeur à l'offre d'investissements à long terme adéquats et est très lié à la question de la gouvernance d'entreprise. Il n'est pas facile de modifier les incitations pour encourager la performance sur le long terme. Le CESE est favorable aux suggestions de la Commission s'agissant d'augmenter les droits de vote et les dividendes des investisseurs à long terme et de modifier la directive sur les droits des actionnaires. De plus, il serait souhaitable d'envisager la possibilité d'utiliser de manière coordonnée les allègements fiscaux sur les plus-values de capitaux, pour encourager la détention d'actions à long terme par les gestionnaires de fonds.

1.10 Concernant le capital-risque, le livre vert contient des suggestions intéressantes. Le CESE a déjà proposé que le rôle du FEI soit élargi au-delà de l'octroi de prêts, à savoir qu'il inclue aussi la fourniture de capital-risque. Cela correspond à l'idée qu'avaient les créateurs du FEI à l'origine, dès 1994. Si le FEI devait se recapitaliser de manière adéquate, de même que la BEI, il pourrait devenir l'un des principaux fournisseurs de financements de capital-risque pour les PME.

1.11 Enfin, étant donné que les gouvernements nationaux et régionaux sont déjà occupés à promouvoir la survie et la croissance à long terme des PME par l'intermédiaire de leurs organismes de développement régional, ces organismes ont l'opportunité d'assumer un rôle dans le fonctionnement de ces plateformes de négociation des PME. Ce rôle pourrait aller de l'évaluation de la solvabilité des PME clientes à la fourniture de garanties limitées aux investisseurs institutionnels.

1.12 Le CESE souhaiterait que l'investissement socialement responsable soit davantage mis en avant; il propose que soit créé un observatoire pour suivre les conditions d'investissement à long terme.

2. Présentation et contexte du livre vert

2.1 Le principal motif de la publication par la Commission européenne du livre vert à l'examen est la nécessité pour l'Europe de renouer avec une croissance intelligente, durable et inclusive. L'Europe doit répondre à d'importants besoins d'investissement à grande échelle et à long terme pour pouvoir fonder une croissance durable. La réalisation de cet objectif est largement entravée par le fait que les ménages et les entreprises font actuellement preuve d'une aversion au risque et par

la nécessité pour beaucoup de gouvernements d'assainir leurs finances publiques, ces deux phénomènes conjugués restreignant les sources de financement des investissements à long terme.

2.2 Les défaillances des canaux traditionnels de l'intermédiation financière posent actuellement des problèmes. Si les banques ont été la principale source de financement des investissements dans l'UE, beaucoup d'entre elles sont désormais avant tout engagées dans un processus de désendettement; partant, elles ne peuvent plus assurer leur rôle habituel. Le livre vert essaie de voir au-delà de la crise financière actuelle et de chercher des solutions concernant la fourniture des financements à long terme nécessaires aux investissements.

2.3 La Commission met l'accent sur les investissements productifs et la formation d'actifs corporels et incorporels de longue durée, lesquels ont tendance à être moins procycliques que les actifs à plus court terme. La Commission définit le financement à long terme comme le processus par lequel le système financier pourvoit aux investissements pour des projets sur le long cours.

2.4 L'Europe a entrepris un programme de réforme du secteur financier visant à assurer davantage de stabilité et de confiance dans les marchés financiers. La stabilité du système financier est un prérequis pour encourager les investissements à long terme, mais ce n'en est pas l'unique condition. La Commission recense une série de domaines supplémentaires pour lesquels des mesures sont nécessaires, notamment:

- la capacité des établissements financiers à mettre à disposition des financements à long terme pour des projets;
- l'efficacité et l'efficience des marchés financiers dans la mise à disposition d'instruments de financement à long terme;
- les politiques destinées à encourager l'épargne et l'investissement à long terme; et
- la capacité des PME à accéder plus facilement aux financements bancaires et non bancaires.

3. Observations relatives à la proposition

3.1 Capacité des établissements financiers à mettre à disposition des financements à long terme pour des projets

3.1.1 Banques commerciales. L'analyse que propose la Commission concernant les difficultés à fournir des financements à long terme suffisants en Europe est juste dans son principe. La situation traditionnelle, où les banques étaient les principaux fournisseurs de financement à long terme, est en train de changer, et celles-ci pourraient jouer un rôle moins important à l'avenir. La Commission ne fait aucun commentaire quant au risque d'incohérence qui pourrait apparaître entre certaines réglementations bancaires et les objectifs du livre vert, à savoir stimuler l'investissement à long terme. Le livre vert se contente de relever le fait que, sous l'effet des réformes financières récentes et de celles qui seront probablement mises en œuvre à l'avenir, le niveau d'activité des banques dans la chaîne d'intermédiation pourrait se voir réduit. Il convient de trouver un meilleur équilibre entre le respect des exigences prudentielles de Bâle III et la proposition d'incitations pour encourager les banques à continuer à assurer le financement des investissements à long terme. Il y a en tout cas des perspectives qui pourraient s'ouvrir pour les autres types d'intermédiaires, tels que les banques de développement nationales et multilatérales, les investisseurs institutionnels, et le recours accru aux marchés obligataires et aux fonds souverains.

3.1.2 Les banques de développement nationales et multilatérales. Ces établissements jouent un rôle important dans le partage des risques avec les investisseurs et opérateurs privés pour la mise en place de projets importants, et donc pour empêcher les défaillances du marché. Par leurs actions stratégiques à plus long terme, elles jouent aussi un rôle contracyclique. La BEI et le FEI ont joué un rôle de plus en plus important dans le partage des risques, et la récente recapitalisation de la BEI – même si le CESE la juge insuffisante – renforcera sans aucun doute sa capacité à mobiliser des financements supplémentaires pour les investissements privés. Le CESE encourage la BEI à déployer davantage d'efforts pour promouvoir des projets importants d'infrastructures transfrontières, lesquels rencontrent des obstacles spécifiques quant à leur financement.

3.1.3 Le CESE se félicite de la création d'obligations de projets dans le cadre de la stratégie Europe 2020, lesquelles sont actuellement canalisées vers plusieurs projets d'investissement dans les infrastructures sous la forme de partenariats public-privé (PPP) dans les domaines de l'énergie, des transports et de l'infrastructure des TIC⁽¹⁾. La Commission mentionne le rôle potentiel des fonds souverains dans le financement des investissements à long terme. Comme dans le cas des obligations de projets, mises en place conjointement par la Commission et la BEI, il pourrait être utile de mettre en place une initiative conjointe similaire pour les fonds souverains, en augmentant par là-même le réservoir de financement disponible pour les investissements à plus long terme.

3.1.4 Concernant la question des investisseurs institutionnels, le livre vert note un risque de conflit entre la nécessité de réguler efficacement les actifs à risque pour les entreprises d'assurance et le besoin d'inciter celles-ci à financer les investissements à long terme. Des discussions sont en cours à ce sujet entre la Commission et les autorités européennes des assurances. La Commission entend présenter des propositions sur les fonds d'investissement à long terme (LTIF, *long-term investment funds*), en vue de susciter la création de plusieurs mécanismes pour permettre la mise en commun des risques auxquels sont confrontés différents types d'investisseurs institutionnels. Cette proposition semble excellente. Les fonds de pension pourraient jouer un rôle plus important dans les investissements à long terme, mais ils anticipent un certain nombre d'obstacles institutionnels, réglementaires et politiques qui se présenteront à eux. Ils craignent notamment que les décideurs politiques ne tentent de les charger de financer certains types de projets allant à l'encontre des intérêts de leurs membres. Il conviendrait de consulter les fonds de pension sur la manière dont ces obstacles pourraient être levés ou réduits au minimum. La création d'une union bancaire pourrait être utile à cette fin.

3.1.4.1 Concernant le fait de laisser plus de place à l'intervention des investisseurs institutionnels pour la fourniture de financements à long terme, un rôle pourrait également être joué par des mesures incitatives touchant à l'impôt sur le revenu des sociétés. Un système d'abattements dégressifs dans le cas d'investissements relatifs à des projets d'infrastructure à grande échelle pourrait conduire à une participation accrue des investisseurs institutionnels à ceux-ci.

3.2 *L'efficacité et l'efficience des marchés financiers en matière d'offre d'instruments de financement à long terme*

3.2.1 Le livre vert note que pour élargir et approfondir le réservoir des financements à long terme, il convient que certains marchés de capitaux en Europe se développent et mûrissent. Les

marchés obligataires sont moins développés dans l'UE qu'aux États-Unis et sont considérés comme inaccessibles à la plupart des PME et entreprises de plus grande taille. L'émergence des obligations de projets a été elle-même accueillie avec circonspection par les agences de notation, ce qui souligne la tâche ardue qui s'annonce pour développer la capacité du marché obligataire. Si des initiatives telles que la création des obligations de projets, laquelle pourrait dégager jusqu'à 4,6 milliards d'euros pour de nouveaux projets d'infrastructure, réussissent à élargir le marché des financements sous forme d'obligations, il conviendra de les intensifier une fois la phase pilote terminée et évaluée.

3.3 *Les politiques destinées à encourager l'épargne et l'investissement à plus long terme*

3.3.1 Le livre vert propose un examen approfondi des facteurs qui influent sur l'épargne à long terme pour le financement. Concernant l'offre, si certains États membres ont fait des efforts pour stimuler l'offre d'épargne à long terme, il reste beaucoup à faire. Le livre vert suggère la possibilité de mettre en place au niveau de l'UE de larges instruments d'épargne conçus pour mobiliser davantage d'épargne à long terme en l'affectant à des objectifs sociaux généraux. Cette idée pourrait avoir des avantages dans le contexte de l'extension des infrastructures transfrontières. Elle est également susceptible d'encourager une plus grande mobilité de la main-d'œuvre et une meilleure planification des retraites au sein du marché unique. Il pourrait être nécessaire de proposer, en vue d'encourager l'épargne à plus long terme, de nouveaux produits d'épargne avec des taux d'intérêt majorés ou différenciés.

3.3.2 Fiscalité. Le livre vert examine de manière assez détaillée la relation entre la fiscalité, l'épargne à long terme et les investissements à long terme. Le fait de soumettre les investissements au régime fiscal des sociétés tend à susciter une préférence pour l'endettement au détriment du financement par capitaux propres. Dans le contexte de la recherche de réformes appropriées pour encourager l'utilisation accrue des fonds propres dans les investissements à long terme, il pourrait être utile d'envisager le recours à un système d'allègements dégressifs. De tels systèmes sont largement utilisés pour l'imposition des plus-values de capitaux et ils pourraient être agencés de manière à compenser une partie des avantages fiscaux actuels liés au financement de la dette.

3.3.3 En matière d'épargne à long terme et de système fiscal, la Commission note qu'il importe d'assurer une mise à disposition stable et adéquate de l'épargne et de prévoir les incitations nécessaires pour que cette épargne soit disponible. Certains États membres, en utilisant astucieusement le système fiscal, ont dans une certaine mesure réussi à encourager l'épargne retraite et les autres formes d'épargne. Les citoyens sont souvent réticents à l'idée de payer un impôt sur le revenu de leur travail puis encore un impôt sur l'épargne à long terme issue de ce revenu après impôt. Il devrait être possible de concevoir et de commercialiser des produits d'épargne adéquats, faiblement taxés voire pas du tout, avec des limites annuelles appropriées; cela permettrait d'encourager une planification financière à long terme plus importante.

3.3.4 L'utilisation d'incitations fiscales pour obtenir les résultats recherchés en matière d'investissement à long terme n'est pas sans inconvénients. Il faut faire face à de sérieuses difficultés, par exemple l'effet d'inertie et les problèmes d'arbitrage. Néanmoins, l'utilisation d'incitations fiscales dans une perspective de planification à plus long terme cohérente et solide est indispensable pour stimuler et produire les niveaux d'investissement souhaités.

(¹) Voir par exemple COM(2009) 615 final.

3.3.5 Gouvernance d'entreprise. La question du "court-termisme" est au cœur de la problématique de l'offre d'investissements à long terme et est très liée à la question de la gouvernance d'entreprise. Jusqu'à présent, la plupart des incitations à destination des gestionnaires de fonds, des banquiers d'investissement et des dirigeants d'entreprises avaient tendance à être, par nature, à court terme. Il ne sera pas facile de modifier ces incitations pour encourager des niveaux plus élevés de performance à long terme. Le livre vert avance plusieurs suggestions intéressantes, notamment l'idée d'augmenter les droits de vote et les dividendes des investisseurs à long terme et de modifier la directive sur les droits des actionnaires. Peut-être l'utilisation plus proactive des allègements fiscaux sur les plus-values de capitaux pourrait-elle être un moyen d'encourager la détention d'actions à long terme par les gestionnaires de fonds.

3.4 *La capacité des PME à accéder plus facilement aux financements bancaires et non bancaires*

3.4.1 Le livre vert souligne les difficultés croissantes que rencontrent les PME dans de nombreux États membres à accéder aux financements nécessaires à leur survie et à leur croissance. À côté des effets du désendettement des banques, les PME sont confrontées à un ensemble de sources alternatives de financement qui sont fragmentaires et quelque peu disparates. Les banques locales ont dans une large mesure perdu ou relâché leurs liens avec leur région d'origine. Les relations entre banques et PME se sont distendues, et il convient de les rétablir ou de les renforcer. Plusieurs initiatives ont été entreprises pour fournir aux PME des sources de financement non bancaires, y compris l'accès à des fonds de capital-risque, l'utilisation d'actifs ⁽²⁾, le financement de la chaîne d'approvisionnement et le financement participatif (*crowdfunding*). Un effort bien plus important s'impose. Le secteur des assurances et les fonds de pension entendent jouer un rôle plus important, mais ils ont besoin d'incitations appropriées; c'est désormais à la Commission qu'il revient de prendre des décisions en ce sens. Concernant les futures mesures destinées à permettre aux PME d'accéder à des financements à plus long terme, si elles doivent être déployées par le canal des prêts bancaires, il conviendra de s'assurer que les PME puissent en bénéficier suivant les

modalités initialement prévues, sans que les banques n'ajoutent de conditions supplémentaires excessives.

3.4.2 Capital-risque. La Commission suggère une approche de "fonds de fonds" pour atteindre une masse critique de financements basés sur le capital-risque. De plus, le fonds de garantie pour les investisseurs institutionnels qui a été proposé pourrait élargir le marché. Le CESE a déjà proposé que le rôle du FEI soit élargi au-delà de l'octroi de prêts, à savoir qu'il inclue aussi la fourniture de capital-risque ⁽³⁾. Cela correspond à l'idée qu'avaient les créateurs du FEI à l'origine, dès 1994. Si le FEI devait se recapitaliser, comme l'a fait la BEI, il pourrait devenir l'un des principaux fournisseurs de financement de capital-risque pour les PME.

3.4.2.1 L'extension du capital-risque pour les PME va de pair avec l'extension des plates-formes existantes de négociation pour le financement des PME par des capitaux propres, ou la création de nouvelles plates-formes de ce type. Le livre vert comprend plusieurs propositions utiles à cet égard. Étant donné que les gouvernements nationaux et régionaux sont déjà occupés à promouvoir la survie et la croissance à long terme des PME par l'intermédiaire de leurs organismes de développement régional, ces organismes ont l'opportunité d'assumer un rôle dans le fonctionnement de ces plates-formes de négociation des PME. Ce rôle pourrait aller de l'évaluation de la solvabilité des PME clientes à la fourniture de garanties limitées aux investisseurs institutionnels.

3.4.3 Le CESE aurait apprécié que le livre vert soutienne davantage les investissements dans des fonds socialement responsables, par la création de taxes et de réglementations financières appropriées, ainsi que les marchés publics eux-mêmes. À cet égard, il est peut-être opportun de créer un observatoire européen de l'investissement à long terme. Un tel organe, avec la participation active de la société civile organisée, pourrait suivre les évolutions de la fourniture et de la demande d'investissements et d'épargne à long terme et contribuer à garantir la mise à disposition appropriée d'informations permettant aux agents économiques de prendre des décisions saines en matière d'investissements à long terme.

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²⁾ Voir par exemple, au Royaume-Uni, le dispositif de financement de prêts (*Funding for Lending Scheme*) http://www.hm-treasury.gov.uk/ukecon_fundingforlending_index.htm.

⁽³⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 10.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen relative à la gestion des risques en matière douanière et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement»

COM(2012) 793 final

(2013/C 327/04)

Rapporteur: **M. PEZZINI**

Le 18 mars 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le CESE économique et social européen sur la

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen relative à la gestion des risques en matière douanière et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement

COM(2012) 793 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 168 voix pour et 1 voix contre.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE estime fondamental d'adopter une approche commune concernant la gestion des risques en matière douanière et la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, afin de garantir une application uniforme et non discriminatoire des réglementations européennes, par l'ensemble des autorités concernées, sur tout le territoire de l'union douanière (UD), laquelle relève de la compétence exclusive de l'Union européenne, conformément à l'article 3 du TFUE.

1.2 Le CESE soutient résolument les propositions de la Commission, qui visent à assurer une meilleure efficacité et efficience de la gestion des risques et des mouvements de marchandises à travers les frontières de l'UE, grâce à une **stratégie commune** faisant appel à des systèmes informatiques appropriés pour la gestion des risques au niveau de l'Union.

1.3 Le CESE se montre extrêmement préoccupé par le fait que l'UD – instaurée par le traité de Rome de 1957 et mise en œuvre depuis 1968 en tant que politique commune ayant pour objet de garantir une zone commerciale unique, au sein de laquelle les personnes et les marchandises circulent librement, et s'appuyant sur un système de "guichet unique" pour les formalités douanières de l'ensemble des opérateurs commerciaux, sans discriminations de traitement, dans l'ensemble de l'UE – continue de faire l'objet d'orientations et d'applications divergentes, qui empêchent une gestion efficiente et efficace des risques en matière douanière et ralentit en conséquence les flux d'échanges et la libre circulation des marchandises dans l'UE.

1.4 Le CESE juge essentiel d'améliorer les capacités douanières en tout point du territoire européen, pour garantir un niveau élevé de gestion des risques dans l'ensemble de l'UD en ce qui concerne la mise en œuvre uniforme des définitions et des classifications, ainsi que la collecte et la transmission des informations à la base de données de l'UE selon des critères

univoques communs, vérifiés et contrôlés au moyen d'un système unique d'assurance-qualité, avec l'application de sanctions à l'égard des contrevenants.

1.5 Le CESE recommande la mise au point de normes techniques et réglementaires communes en vue de la mise en œuvre homogène, sur l'ensemble des frontières extérieures de l'Union, d'une gestion des risques de qualité, allant de pair avec la volonté de l'Union d'assurer une formation de haut niveau des professionnels concernés, tenant compte des diverses obligations liées à la disparité des contextes nationaux.

1.6 Le CESE insiste pour que soit garantie une parfaite interopérabilité entre les différentes bases de données présentes dans le système européen de surveillance du marché, sur la base d'une stratégie commune et avec un fort soutien des programmes européens de développement technologique, afin de garantir le partage en temps réel des informations entre les différentes autorités et aux différents niveaux, ce également pour renforcer la lutte contre les risques éventuels de dumping sanitaire, environnemental et social.

1.7 Le CESE plaide pour le déploiement d'actions européennes renforcées en faveur du développement de ressources humaines qualifiées et de l'accroissement des capacités de gestion, notamment en assurant un meilleur équilibre dans la répartition des tâches de contrôle et en créant une force d'intervention commune en matière douanière garantissant, sur demande, une réaction rapide en situation de crise.

1.8 Selon le CESE, il est indispensable de renforcer le partenariat entre les autorités douanières, les transporteurs et les opérateurs économiques autorisés (OEA), dont le statut et les avantages doivent être améliorés, afin d'assurer une coopération optimale dans la gestion des risques grâce à la transmission des données en une opération unique, sans inutiles chevauchements bureaucratiques.

1.9 Le CESE demande la mise en œuvre d'un système de gouvernance rénové regroupant l'ensemble des autorités des États membres et de l'Union, les agences et les systèmes d'alerte et d'information européens, de manière à assurer une coopération plus structurée et systématique entre les douanes et les autres autorités opérant au sein du marché intérieur.

1.10 Le CESE demande que les diverses mesures définies dans le plan d'action pluriannuel sur la surveillance du marché soient appliquées de manière cohérente et coordonnée afin d'éviter toute duplication des contrôles, l'application de critères disparates, la multiplication de demandes relatives aux mêmes données, des approches divergentes de la part des diverses autorités de contrôle et de surveillance du marché, et des insuffisances en matière d'interopérabilité.

2. Introduction

2.1 L'Union douanière relève de la compétence exclusive de l'Union européenne, conformément à l'article 3 du TFUE.

2.2 En 2004 déjà, le CESE avait souligné la nécessité de réorienter "l'approche stratégique relative aux services douaniers, qui met depuis peu un accent supplémentaire et justifié sur les défis de la mise en œuvre des politiques douanières communes aux nouvelles frontières externes de l'Union après son élargissement. Il reconnaît également que le contexte a été modifié par les nouvelles préoccupations en matière de procédures de sécurité, eu égard en particulier à l'expérience des États-Unis, afin de protéger les citoyens de l'Union" ⁽¹⁾.

2.3 Face aux problèmes majeurs de fonctionnement rencontrés par l'union douanière en raison d'une application divergente des réglementations européennes, qui risque de compromettre l'efficacité globale en donnant lieu à des pertes d'efficacité, à un gaspillage et à une inadéquation entre les besoins et les ressources disponibles, le CESE a demandé "que l'on suive une politique douanière unique fondée sur des procédures uniformes, modernisées, transparentes, efficaces et simplifiées, qui soit en mesure de contribuer à la compétitivité économique de l'UE au niveau mondial [...]" ⁽²⁾.

2.4 L'UD est l'organe opérationnel chargé de mettre en œuvre une grande partie des mesures de politique commerciale de l'UE et qui applique un grand nombre d'accords internationaux touchant aux flux commerciaux de l'UE, en mettant en place – via les administrations des États membres – d'importants processus horizontaux de gestion des données, de gestion des opérateurs commerciaux et de "gestion des risques, y compris le recensement, l'évaluation, l'analyse et l'atténuation des innombrables types et niveaux de risques différents associés aux échanges internationaux de marchandises" ⁽³⁾.

2.5 L'adoption d'une approche commune pour la gestion intégrée des risques aux points d'entrée et de sortie permettrait de satisfaire les objectifs suivants:

- une meilleure allocation des ressources humaines et financières, au besoin en les concentrant,

- une application intégrale et uniforme des réglementations douanières de l'UE,

- un système intégré de coopération entre les autorités, les opérateurs et les transporteurs,

- une simplification des pratiques et une réduction des délais et des coûts des transactions.

3. Le rôle des douanes dans le domaine de la sécurité

3.1 Comme indiqué dans la communication de la Commission sur l'état de l'UD publiée fin 2012, "les douanes constituent la seule autorité publique qui a un aperçu complet et l'entière responsabilité du contrôle de l'ensemble des marchandises qui transitent par les frontières extérieures de l'UE et qui, une fois qu'elles sont mises en libre pratique par les douanes quelque part dans l'UE, peuvent circuler librement sur l'ensemble du territoire douanier de l'UE" ⁽⁴⁾.

3.2 De par cette position unique, les autorités douanières de l'Union sont les premières responsables de la surveillance des échanges internationaux de l'UE et contribuent à mettre en œuvre la dimension extérieure du marché intérieur, de la politique commerciale commune et des autres politiques ayant une portée commerciale et touchant à la sécurité de l'ensemble de la chaîne logistique.

3.3 Le CESE a souligné "qu'une union douanière efficace est une condition sine qua non du processus d'intégration européenne pour garantir une libre circulation des marchandises [...], à même d'offrir une protection maximale des consommateurs et de l'environnement et de lutter contre la fraude et la contrefaçon de manière efficace et homogène sur l'ensemble du territoire de l'Union" ⁽⁵⁾ et a recommandé que l'on suive une politique douanière unique fondée sur des procédures uniformes, modernisées, transparentes, efficaces et simplifiées.

3.4 Bien qu'il repose sur une législation et une politique communes, le fonctionnement opérationnel de l'UD est complexe et reste aujourd'hui assuré au sein de l'UE par 27 administrations distinctes. Il fait appel à une combinaison de facteurs humains, techniques et financiers à divers niveaux, tant pour ce qui est de l'application des procédures de dédouanement et de contrôle que de la gestion et du traitement des données et des opérateurs économiques, ou encore de la gestion des différents niveaux de risque liés aux échanges internationaux de marchandises et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement.

3.5 Le CESE souligne qu'il y a lieu d'éviter que les États membres soient enserrés dans un carcan lorsqu'il s'agit d'appliquer la législation douanière afin qu'ils puissent continuer de prendre en considération l'ampleur des flux commerciaux concernés. À ce propos, le CESE constate que les États membres ont multiplié les dispositifs pour faciliter les échanges: dématérialisation des formalités, procédures simplifiées, mise en œuvre du statut d'opérateur agréé.

3.6 Toute harmonisation doit être fondée sur les "bonnes pratiques" et non sur un niveau moyen européen.

⁽¹⁾ JO C 110 du 30.4.2004, p. 72.

⁽²⁾ JO C 229 du 31.7.2012, p. 68.

⁽³⁾ COM(2012) 791 final.

⁽⁴⁾ COM(2012) 791 final.

⁽⁵⁾ JO C 229 du 31.7.2012, p. 68.

3.7 Si l'on veut rationaliser les coûts, orienter les travaux sur la recherche de résultats, y compris en termes de revenus pour ce qui est de l'aspect financier, et obtenir de réelles avancées, il est souhaitable, selon le CESE, de centrer les contrôles non pas tant sur les transactions individuelles que sur une approche axée sur les systèmes ("*systems-based approach*") qui soit fondée sur une évaluation des risques.

4. La gestion des risques de la chaîne d'approvisionnement

4.1 Dans un contexte caractérisé par des flux commerciaux toujours plus importants, par l'apparition de nouveaux modèles de plus en plus complexes et par un rythme de plus en plus accéléré, le fonctionnement opérationnel de l'UD est soumis à des pressions croissantes, avec une rapide augmentation des tâches à accomplir et des attentes émanant des parties concernées. Dans un secteur douanier informatisé, la modernisation des fonctions opérationnelles présuppose:

- l'application de nouvelles procédures à l'échelle européenne,
- des investissements accrus dans les technologies informatiques,
- l'acquisition de nouvelles compétences par le personnel.

4.2 Pour développer des stratégies communes performantes en matière d'analyse, de contrôle et de gestion des risques, un changement culturel s'impose dans toutes les administrations concernées, qui doivent adopter des méthodologies et des objectifs stratégiques communs, dans le cadre d'une gestion des risques assurée conjointement avec d'autres agences et partenaires internationaux, notamment dans le domaine de la sécurité, de la santé et de l'environnement.

4.3 Si l'on souhaite assurer une gestion efficace des risques, il convient en particulier de mettre en œuvre, au niveau des États membres et de l'UE, une coopération plus étroite entre les autorités douanières et les autorités de surveillance du marché, sans quoi la définition de critères de risque communs et de profils de risque spécifiques serait sérieusement compromise.

4.4 Pour développer une approche commune de la gestion des risques aux points d'entrée et de sortie, il y a lieu de tenir compte du fait qu'actuellement, plus de 60 actes juridiques⁽⁶⁾ délèguent la responsabilité des contrôles aux douanes, tandis que les autorités de surveillance sont chargées de toute une série de processus interdépendants, qui vont des inspections à l'échantillonnage, en passant par les tests de laboratoire, l'interprétation des résultats, l'évaluation des risques, les mesures correctives et l'application de sanctions, dans le but d'améliorer la sécurité des produits en circulation sur le marché, comme le prévoit l'Acte pour le marché unique dans ses versions I⁽⁷⁾ et II⁽⁸⁾.

4.5 Les méthodes d'évaluation des risques devraient pouvoir s'appuyer sur une plateforme systémique commune – par le biais notamment des groupes de coopération administrative – réunissant les autorités douanières et les autorités de surveillance

du marché aux différents niveaux, et devraient pouvoir bénéficier des expériences recueillies par les différentes bases de données opérant dans les différents secteurs.

4.6 Les douanes et les autorités de surveillance du marché devraient mettre en commun leurs ressources et leur savoir-faire pour "appliquer des méthodes plus soucieuses des particularités des PME"⁽⁹⁾, notamment en mettant en œuvre conjointement les lignes directrices et en mettant davantage l'accent sur la coordination et la coopération, les échanges d'informations et les activités communes, afin d'assurer un traitement ciblé des lots présentant des risques élevés pour la sécurité.

5. Le rôle du partenariat entre les douanes, les opérateurs commerciaux et les transporteurs

5.1 Le rôle du partenariat entre les douanes, les opérateurs commerciaux et les transporteurs est fondamental pour garantir l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement, dans l'intérêt des citoyens, des entreprises et de l'administration publique.

5.2 Ce partenariat devrait reposer sur de solides mécanismes de confiance réciproque, incluant:

- l'alignement des obligations générales imposées aux opérateurs économiques, afin de garantir la sécurité des produits et d'assigner des responsabilités claires aux fabricants, aux importateurs et aux distributeurs au moyen de mesures significatives, de manière à assurer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement;
- la communication par les opérateurs, à l'intention de l'ensemble des autorités préposées à la gestion des risques, de données codifiées relatives à la qualité, assurant l'identification et la traçabilité des marchandises et des véritables intervenants impliqués;
- une garantie d'égalité de traitement pour les opérateurs chargés de la gestion des risques dans l'ensemble de l'Union et en tout point de ses frontières extérieures, en évitant les inégalités;
- une collaboration plus étroite avec les entreprises assurant un transport transfrontalier de marchandises;
- la limitation des charges administratives, procédurales et bureaucratiques pour les opérateurs, en particulier les PME.

5.3 La Convention de Kyoto (révisée) de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) pour la simplification des régimes douaniers⁽¹⁰⁾ prévoyait déjà la limitation des contrôles intrusifs, de même que les négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges⁽¹¹⁾, malgré la tentation de renforcer les contrôles systématiques, surtout après les événements du 11 septembre 2001.

⁽⁶⁾ Annexe 2 du doc SEC(2011) 1317 final (Analyse d'impact d'un programme d'action pour la douane et la fiscalité dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (programme FISCUS)).

⁽⁷⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁸⁾ COM(2012) 573 final.

⁽⁹⁾ COM(2013) 76 final, action 9.

⁽¹⁰⁾ OMD 2003.

⁽¹¹⁾ Art. VIII du GATT qui a pour objet de restreindre les formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation.

5.4 Il y a lieu d'éviter la fragmentation des flux d'information et de surmonter les difficultés liées aux disparités entre les États membres quant aux capacités de gestion des risques, en vue d'assurer un niveau uniforme de gestion et d'analyse électronique des risques: l'essentiel reste de développer une culture européenne commune de gestion du risque et de sécurité des approvisionnements.

6. Les nouvelles technologies: interopérabilité des systèmes et partage des informations

6.1 Les programmes pluriannuels de R&D de l'Union européenne - en particulier le septième programme cadre, mais aussi les programmes IDABC ⁽¹²⁾ et ISA ⁽¹³⁾ relatifs à l'interopérabilité des administrations publiques - ont jeté les bases du développement de divers projets communs de gestion des risques, en les dotant de nouveaux instruments permettant d'éviter l'existence de processus et de domaines nationaux en matière d'infrastructures et d'applications informatiques, qui varient considérablement d'un État membre à l'autre.

6.2 Il est essentiel que les efforts d'innovation et de R&D dans le domaine de la gestion des risques et de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement soient coordonnés au sein de l'UE, afin de garantir la diffusion et la commercialisation rapide des technologies. En particulier, les projets de démonstration "proof-of-concept" (validation de concepts) et les lignes pilotes de fabrication sont des conditions indispensables pour la diffusion des technologies à l'échelle industrielle. Les partenariats public-privé peuvent financer ces initiatives au moyen des fonds structurels ou dans le cadre du programme Horizon 2020 ainsi que d'autres programmes européens.

7. Coopération et coordination structurées et systématiques entre les douanes et les autres autorités

7.1 Récemment encore, le CESE a eu l'occasion de souligner qu'"une **coopération plus étroite** s'impose entre les administrations douanières, les autorités de surveillance du marché, les services de la Commission et les agences européennes, afin de mieux contrôler la qualité des biens qui franchissent les frontières" ⁽¹⁴⁾, en insistant sur la nécessité de fournir des informations adéquates et de dispenser une formation conjointe.

7.2 Selon la Commission, "au niveau de l'Union, il y a lieu d'améliorer la mutualisation des capacités et des ressources des États membres afin d'œuvrer plus efficacement à la réalisation des objectifs de l'Union en matière de gestion des risques en tout point de sa frontière extérieure", notamment grâce au "déploiement en temps réel d'un système électronique d'analyse de risque", de manière à développer les capacités au niveau de l'Union.

7.3 Selon le CESE, la question de la coopération et de la coordination en matière de gestion des risques constitue l'un des points névralgiques de la proposition de la Commission, non seulement en ce qui concerne la coordination systémique

entre les autorités des États membres, mais aussi au niveau de l'UE elle-même, entre les différentes directions générales et agences opérationnelles.

8. Observations générales

8.1 Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission, qui est de nature à assurer l'efficacité et l'efficience de la gestion des risques et des mouvements de marchandises transitant par les frontières de l'UE, grâce à une stratégie commune opérant à différents niveaux, et qui permettra d'identifier la nature et le niveau des risques ainsi que l'éventail des réactions possibles, dans le cadre d'une coordination entre les différents organismes au niveau européen, sur la base d'une approche uniforme et de critères communs préalablement définis.

8.2 Le CESE est convaincu de la nécessité de centraliser le processus de **dédouanement électronique** en dotant la Commission de systèmes informatiques appropriés en vue de la **gestion des risques au niveau de l'Union**, grâce à un réseau de bases de données interopérables et à l'utilisation systématique de méthodes de travail standardisées, qui continuent d'assurer aux travailleurs, aux consommateurs et aux entreprises une protection contre les risques de dumping sanitaire, environnemental et social.

8.3 De l'avis du CESE, il est essentiel de renforcer les capacités douanières afin de garantir en tout point du territoire européen un niveau équivalent de gestion des risques, selon des critères univoques communs, vérifiés et contrôlés au moyen d'un système unique d'assurance-qualité, avec l'application de sanctions à l'égard des contrevenants.

8.4 Le CESE estime que cette question relève logiquement du **plan pluriannuel sur la surveillance du marché, qui définit 20 actions** ⁽¹⁵⁾ concrètes, à mettre en œuvre d'ici à 2015 et portant notamment sur les aspects suivants:

- soutien à la mise en œuvre, par les douanes et les autorités de surveillance du marché, des lignes directrices dans les États membres (action 17),
- amélioration de l'efficacité des contrôles de la sécurité et de la conformité des produits aux frontières (action 18),
- cartographie des différents modes de contrôle de la sécurité et de la conformité des produits entrant dans l'UE (action 19),
- développement d'une conception commune des risques pour les contrôles de la sécurité et de la conformité des produits (action 20).

8.5 Le CESE estime que la gestion des contrôles douaniers et celle de la surveillance du marché ne peuvent être envisagées indépendamment l'une de l'autre et que **les différentes autorités concernées** doivent rechercher conjointement la définition d'une **approche commune au niveau européen**, ainsi que la parfaite interopérabilité des instruments d'analyse, de collecte et de traitement des données en réseau.

⁽¹²⁾ *Interoperable Delivery of Pan-European e-Government Services to Public Administrations, Businesses and Citizens* (Fourniture interopérable de services paneuropéens d'administration en ligne aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens). Le programme IDABC apporte son concours à l'initiative i2010, qui a pour objet de moderniser les administrations publiques européennes.

⁽¹³⁾ *Interoperability Solutions for European Public Administrations* (Solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes) pour la période 2010–2015.

⁽¹⁴⁾ JO C 229 du 31.7.2012, p. 68.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 76 final.

8.6 Le CESE préconise un système d'aide au renforcement des capacités des États membres en matière de gestion des risques, afin de garantir des normes de qualité homogènes assorties d'un mécanisme européen de vérification, de contrôle et de suivi, et l'application de sanctions, allant de pair avec des efforts accrus de l'Union pour former des professionnels qualifiés, surtout dans les régions où les engagements et les coûts sont les plus importants, comme aux frontières de l'espace Schengen.

8.7 Le CESE préconise à cet égard le déploiement d'actions européennes renforcées en faveur du développement de ressources humaines qualifiées et de l'accroissement des capacités de gestion, notamment en créant une force d'intervention commune en matière douanière garantissant une réaction rapide en situation de crise.

8.8 Afin d'assurer l'application dans l'ensemble du marché unique de normes communes claires et cohérentes, garantissant

un même niveau de sécurité, le CESE plaide avec vigueur pour **une coopération plus étroite et un meilleur partage des informations** - sur la base de normes communes élevées - entre les douanes, les autorités de surveillance du marché, les services de la Commission et les agences européennes, dans le but de mieux contrôler la qualité des marchandises qui franchissent les frontières.

8.9 Le CESE fait siennes les **conclusions du Conseil** sur les progrès réalisés concernant la stratégie pour l'avenir de l'union douanière ⁽¹⁶⁾ en ce qui concerne **l'amélioration de la gouvernance de l'UD**, la capacité de l'UD à évaluer son propre impact et à promouvoir une application uniforme de la législation, à renforcer la coopération entre les agences et, surtout, à "adopter une approche plus globale de la chaîne d'approvisionnement internationale", en facilitant les échanges et en apportant "aux opérateurs économiques autorisés des avantages réels et tangibles".

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ JO C 80 du 19.3.2013, p. 11.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Un plan d'action européen pour le commerce de détail»

COM(2013) 36 final

(2013/C 327/05)

Rapporteuse: **M^{me} RONDINELLI**

Le 18 mars 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Un plan d'action européen pour le commerce de détail"

COM(2013) 36 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 174 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) soutient l'approche holistique du plan d'action et a déjà exprimé son avis sur la plupart des onze actions proposées, dont la mise en œuvre est assortie de délais et nécessite des soutiens différents, notamment économiques.

1.2 Le CESE estime que certaines de ces actions risquent de rester lettre morte ou de ne pas pouvoir être pleinement mises en œuvre, car il n'est pas suffisamment tenu compte des répercussions de la crise économique sur le secteur, en particulier dans les pays les plus touchés par les mesures d'austérité.

1.3 Dans la mise en œuvre du plan, il est recommandé de tenir compte de la diversité dont témoignent souvent les formes revêtues par les PME et les micro-entreprises, et de la valoriser.

1.4 Le CESE accueille favorablement la proposition d'instituer un groupe permanent pour la compétitivité du commerce de détail et souhaite que les partenaires sociaux européens et les représentants des associations de consommateurs et des PME puissent en faire partie.

1.5 Le CESE recommande que les informations pertinentes et exactes soient rendues non seulement disponibles, mais aussi intelligibles par le consommateur, grâce à une présentation qui soit synthétique et facilement compréhensible (ni technique ni juridique).

1.6 Il est recommandé d'inciter les États membres à définir les formes de commerce de détail susceptibles de relever de l'intérêt général (d'ordre social et culturel), comme le prévoit la directive sur les services.

1.7 Le CESE demande que les entreprises soient encouragées à intégrer le commerce en ligne et hors ligne, ces deux formes s'excluant encore mutuellement aujourd'hui dans de nombreux cas, et ce notamment dans la perspective de surmonter la problématique des horaires et des jours d'ouverture/fermeture des magasins.

1.8 La concentration excessive dans le commerce de distribution pose plusieurs problèmes, dont une difficulté objective à mettre en œuvre une concurrence véritable.

1.9 Le CESE propose, comme il l'a fait dans un avis antérieur⁽¹⁾, que le problème de l'abus d'établissement des prix de transfert, qui permet de fixer les prix des transactions au sein d'un même groupe d'entreprises en se basant sur des paramètres d'évaluation dépendant des exigences fiscales du groupe intéressé et non des conditions normales prévalant sur le marché, soit traité au niveau européen.

1.10 Le CESE recommande d'œuvrer à la durabilité du commerce et à la réduction du gaspillage en favorisant notamment la diffusion des systèmes de vente en vrac, qui réduisent les emballages polluants.

1.11 La Commission doit poursuivre les innovations et les changements de manière active, avec tous les instruments dont elle dispose, dès lors que la concurrence est une condition du changement, et non un catalyseur.

1.12 Pour le CESE, l'adéquation entre les compétences des salariés et les besoins du secteur en la matière est fondamentale. Il estime que la participation des entreprises ne peut se limiter aux contenus de la formation, et qu'elle passe notamment par des investissements ciblés.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur le thème "Paradis fiscaux et financiers", paragraphes 3.25 et 3.26, JO C 229 du 31 juillet 2012, p. 7.

1.13 Dans le prolongement de l'expérience acquise au niveau du Conseil européen des compétences pour le commerce, le CESE exhorte les États membres à constituer des organismes bilatéraux entre les partenaires sociaux pour le développement de la formation professionnelle (adéquation des compétences, plans de formation, financements, inventaire des besoins de formation, réalisation et retour d'information sur la formation).

1.14 Le CESE soutient l'initiative de la Commission de lancer un dialogue avec toutes les parties intéressées afin de définir au niveau de l'UE des mesures efficaces pour combattre l'économie informelle, le travail au noir et l'économie souterraine. Il plaide pour que les États membres fassent preuve d'une forte volonté politique que la Commission pourrait coordonner au moyen d'un partenariat renforcé.

2. Réaliser un marché intérieur du commerce de distribution

2.1 Afin de réaliser le marché intérieur du commerce de distribution, le plan d'action propose une feuille de route comportant cinq priorités et onze actions dans le cadre de la stratégie Europe 2020, lesquelles devront être mises en œuvre d'ici 2014. La Commission en assurera le suivi et elle présentera en 2015 un rapport sur les progrès qui auront été accomplis.

2.2 Dans l'UE, le commerce de distribution joue un rôle essentiel pour stimuler la croissance, la création d'emplois et des modèles novateurs de consommation plus durable. Le secteur représente 11 % du PIB et près de 15 % de l'emploi, soit environ 36 millions de personnes employées dans plus de 6 millions d'entreprises, correspondant à 29 % du nombre total des entreprises dans l'UE, dont une part très élevée de PME et de micro-entreprises.

2.3 Le plan d'action indique que le commerce de distribution est de plus en plus intégré aux autres secteurs économiques et qu'il devient de moins en moins évident d'établir une distinction entre eux. Des obstacles subsistent, qui empêchent la création d'un marché intérieur du commerce de distribution efficace, compétitif et intégré. Il est donc nécessaire d'améliorer la compétitivité et la productivité du secteur et de renforcer ses performances en matière économique, sociale et environnementale, en tenant compte de sa diversité en général et de la situation des PME et des micro-entreprises en particulier.

2.4 Le CESE note que malgré le processus de modernisation survenu dans le secteur ces vingt dernières années, de nombreuses PME commerciales cessent leurs activités, non seulement pour des raisons liées à la concurrence accrue sur les prix et à la compression des marges, mais aussi en raison de la crise économique qui a engendré une contraction significative de la consommation et une moindre propension aux achats.

2.5 La crise financière, la hausse des prix des matières premières, le vieillissement de la population, l'exigence d'une durabilité accrue et l'innovation technologique (par exemple les paiements électroniques ou le self-scanning) sont autant de facteurs qui changent en profondeur les processus et les modèles commerciaux, tant de la grande distribution organisée que des PME.

2.6 Le CESE accueille favorablement la proposition d'instituer un groupe permanent pour la compétitivité du commerce de détail (États membres, parties intéressées, PME) ayant pour objectif de mettre au centre du débat politique européen les

problèmes du secteur, d'identifier des chemins de développement, de suivre les progrès réalisés et de formuler des recommandations. Le CESE demande que les partenaires sociaux européens du secteur (UNI-Europa commerce et Eurocommerce), qui depuis la fin des années 80 entretiennent un dialogue social constructif, soient associés à ce groupe, de même que les représentants de la société civile, en particulier les organisations de consommateurs et de PME.

2.7 Le CESE recommande à la Commission et aux États membres de stimuler et de favoriser toutes les formes équitables et équilibrées de collaboration et d'association commerciale entre les activités commerciales indépendantes ainsi qu'entre les grandes entreprises de la distribution et les indépendants, sur la base de contrats assortis de garanties claires et équilibrées.

3. Donner des moyens d'action aux consommateurs (actions 1 et 2)

3.1 Les droits en sont réellement lorsqu'ils sont exercés, ce qu'ils ne peuvent être qu'à condition d'être connus. L'information n'équivaut pas à la connaissance, qui est le premier droit des consommateurs afin qu'ils puissent orienter librement la consommation en poursuivant le bien-être et l'intérêt individuel et collectif. Aujourd'hui, nombre de décisions d'achat sont accompagnées d'une quantité objectivement vaste d'informations disponibles.

3.2 À l'heure actuelle, les stratégies de commercialisation de la grande distribution constituent l'un des problèmes majeurs du secteur; ces stratégies portent presque exclusivement sur le prix de vente au consommateur et négligent le rapport qualité-prix. Dans de nombreux États membres, il en résulte une diminution de la qualité des produits alimentaires, notamment en raison du remplacement d'ingrédients naturels par des produits de substitution. Ce phénomène réduit l'éventail de choix des consommateurs, qui seraient souvent disposés à payer davantage pour un produit de qualité mais ne parviennent pas à le trouver dans la gamme des produits offerts.

3.3 La connaissance des caractéristiques des produits permet aux citoyens d'effectuer des achats en connaissance de cause, ce qui est positif pour l'offre en termes de qualité, de diversification et de service. Cependant, un accroissement des informations disponibles ne se traduit pas nécessairement par une meilleure connaissance des produits. En fait, dans de nombreux cas, c'est le contraire qui se passe: face à l'excès d'informations, le consommateur choisit souvent de ne pas les lire, par manque de temps et en raison d'un langage trop technique et peu compréhensible.

3.4 Outre l'élaboration d'orientations sur les bonnes pratiques et de codes de conduite (action 1) ⁽²⁾, la Commission devrait prévoir des instruments efficaces et contraignants grâce auxquels les producteurs et les distributeurs puissent facilement faire connaître aux consommateurs toutes les caractéristiques de leurs produits, de leurs services et de leurs prix, qui sont essentielles à d'autres fins sociales, environnementales, territoriales et économiques. En outre, toutes les informations nécessaires devraient être rendues disponibles dans des communications brèves et facilement compréhensibles. De cette manière, ils pourront décider librement si privilégier l'une ou l'autre de ces caractéristiques, et ne pas se baser uniquement sur les caractéristiques commerciales.

⁽²⁾ Le rapport sur les "Outils de comparaison" a été présenté au Sommet européen de la consommation le 18 mars 2013.

3.5 Le système de l'offre produit de nombreuses connaissances utiles au consommateur afin qu'il effectue ses choix, mais elles sont concentrées pour l'essentiel sur les aspects du produit liés à l'achat et à l'utilisation des débuts, privilégiant la satisfaction initiale et négligeant le reste de la durée de vie du produit (degré de recyclabilité de l'emballage, durée des performances, disponibilité d'assistance et de pièces de rechange, valeur au moment de la revente éventuelle en tant qu'occasion, service après-vente).

3.6 Il y a lieu que la Commission propose des méthodologies permettant de mesurer et de faire connaître l'impact global des produits et des organisations (action 2) ⁽³⁾, mais aussi qu'elle complète les connaissances à partir desquelles les consommateurs élaborent leurs décisions d'achat ⁽⁴⁾. La mise en œuvre de l'action devrait dès lors fournir des indications claires sur:

- le degré de recyclabilité des produits et de leurs emballages;
- la quantité d'emballage nécessaire aux fonctions essentielles de celui-ci (transportabilité, informations utiles, préservation et hygiène, conservabilité pendant la durée de vie) par rapport à celles auxquelles il pourrait être renoncé;
- le degré de compatibilité entre la filière de production et de distribution, d'une part, et les normes de production et de protection de l'environnement et des droits des travailleurs, d'autre part;
- la facilité d'accès au service après-vente.

3.7 Le CESE propose donc que cette action soit déployée de façon efficace et réaliste pour mieux protéger tant les consommateurs que les entreprises, en particulier les PME, afin qu'elles puissent la mettre en œuvre dans la pratique.

4. Améliorer l'accès à des services plus durables et plus concurrentiels (actions 3, 4 et 5)

4.1 La directive sur les services, là où elle interdit d'imposer le respect de certaines exigences, précise que cette interdiction ne concerne pas *"les exigences en matière de programmation qui ne poursuivent pas des objectifs de nature économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général"*. En fait, elle *"ne porte pas atteinte à la faculté des États membres de définir, conformément au droit communautaire, ce qu'ils entendent par services d'intérêt économique général"*. Parmi les *"raisons impérieuses d'intérêt général"*, la directive cite expressément *"la conservation du patrimoine national historique et artistique, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle"*.

4.2 Il est des formes de commerce de détail qui sont l'expression de la culture et des styles de vie caractéristiques d'un territoire. Ces formes – et celles-ci uniquement – doivent pouvoir se faire concurrence dans un système regroupant des entreprises similaires qui mène à des améliorations continues en termes de qualité et d'efficacité, au bénéfice des consommateurs.

Exposer ces établissements commerciaux au risque d'être écrasés par de grandes organisations permettrait certes de se conformer à court terme aux principes de la liberté de marché, mais cela détruirait un patrimoine culturel et des styles de vie difficilement récupérables, ce qui affaiblirait sur le plan économique également la communauté et le territoire concernés.

4.3 La concurrence a poussé les entreprises du commerce de détail à améliorer la qualité de leurs services et leur efficacité productive. Il est essentiel que la Commission procède à une distinction entre, d'une part, une saine concurrence entre entreprises similaires, qui incite à la recherche d'améliorations continues sur le plan de la qualité et de l'efficacité, et ce au bénéfice des consommateurs, et d'autre part, les autres formes de concurrence économique/commerciale entre entreprises.

4.4 Il importe dès lors que règne sur un territoire une saine concurrence entre les entreprises du secteur, indépendamment de leur dimension, non dans une optique de rivalité, mais afin qu'elles puissent se stimuler mutuellement dans le cadre d'un cercle vertueux. Cela engendre des services de meilleure qualité, une gamme plus large, des structures plus commodes, des prix plus avantageux, de même que cela est favorable à l'identité de la communauté locale.

4.5 Là où la grande surface parvient à déloger le magasin traditionnel, grâce à sa puissance économique, il faut reconnaître qu'il en résulte des dommages, sous la forme de destruction d'un patrimoine culturel et de styles de vie, ainsi que du tissu local et territorial, économique et social, caractéristiques d'un territoire et d'une communauté, dont la valeur va plus loin que de simples avantages sur le plan de l'assortiment et des prix pour le consommateur.

4.6 S'agissant des actions 3 et 4, la Commission, en conformité avec la directive sur les services, doit encourager les États membres à évaluer si certaines formes de commerce de détail sont en mesure de permettre la réalisation de ces objectifs de politique sociale et culturelle, et lesquelles. Elle doit donc stimuler la prise en compte du commerce de détail traditionnel et du commerce indépendant local au titre de l'intérêt général là où il est l'expression du territoire et de ses spécificités. Il est toutefois nécessaire, à juste titre, d'éviter que l'on ne fasse passer les intérêts particuliers liés au territoire pour des intérêts généraux de la collectivité tels que l'environnement et l'aménagement urbain. À cette fin, la Commission doit indiquer avec une grande clarté quels sont les intérêts généraux acceptables d'un territoire, le cas échéant en demandant à chaque région/territoire d'établir individuellement une hiérarchie des trois intérêts prioritaires qu'il convient de prendre en considération au moment de porter une appréciation sur les nouvelles implantations commerciales.

4.7 Le commerce de détail en ligne ne peut remplacer les magasins "en dur", mais les deux modèles doivent trouver des formes d'intégration, surtout parce que le commerce de détail remplit une fonction sociale essentielle, qui ne se limite pas à l'approvisionnement en marchandises et à la fourniture de services au moindre coût.

4.8 Le CESE demande à la Commission que, de concert avec les États membres et en collaboration avec les organisations de PME, elle stimule la formation dans les PME sur l'intégration des différentes formes de vente qui sont complémentaires de la vente traditionnelle.

⁽³⁾ Communication sur le "Marché unique des produits verts" adoptée par la Commission le 9 avril 2013.

⁽⁴⁾ Exemples d'informations qui sont devenues des connaissances: provenance des viandes et leur filière; couverture territoriale du signal de téléphonie mobile, la filière "kilomètre zéro" dans l'agroalimentaire.

4.9 Le potentiel de développement du commerce en ligne n'est pas prévisible, car il dépend de la manière dont les marchés et les institutions le règlementent. La Commission devrait lancer et faciliter toute action visant à valoriser les services autres que de vente, c'est-à-dire les services qui ne sont pas directement liés à un achat spécifique provenant du commerce de détail hors ligne.

4.10 Aujourd'hui, les magasins offrent gratuitement au client de nombreux services (par exemple sous la forme d'une vitrine physique) dont le coût est intégré dans la marge sur les ventes. C'est pour cela que les producteurs découragent souvent l'achat en ligne et imposent au client d'acheter hors ligne. Cependant, de plus en plus, les consommateurs suivent un processus mixte fait d'achats en ligne (comparaison des produits et des prix) et hors ligne (contact physique avec le produit, essai). Le CESE recommande de surmonter cette concurrence en ligne/hors ligne en favorisant l'intégration et la valorisation des services rendus par les magasins traditionnels, dès lors que les achats hors ligne génèrent des relations sociales physiques et réelles qui ne sauraient se transformer en relations numériques. Il faut que ces modes d'achat s'intègrent, et non que l'un se substitue à l'autre.

4.11 Le CESE relève qu'existent au niveau des États membres des législations différentes en matière d'horaires d'ouverture/fermeture des commerces, ainsi qu'en matière de travail dominical et nocturne. En outre, ces règles sont débattues au sein de nombreux États membres du point de vue de la concurrence entre les magasins indépendants, les PME et les micro-entreprises, ainsi qu'en ce qui concerne l'impact de ces mesures sur le personnel. Le CESE invite la Commission à surmonter cet obstacle au parachèvement du marché unique et du modèle social européen, notamment au moyen d'une intégration du commerce en ligne et hors ligne.

5. Relations commerciales plus équitables tout au long de la chaîne d'approvisionnement (action 5) ⁽⁵⁾

5.1 Le CESE estime que le commerce de distribution est l'un des secteurs où la concentration est la plus forte. En effet, dans chaque État membre, le marché est contrôlé par trois à cinq entreprises, souvent multinationales. Cela pose un grand problème sur le plan de la concurrence, dès lors que le secteur est devenu trop puissant par rapport à ses fournisseurs, qui sont beaucoup plus nombreux.

6. Une chaîne d'approvisionnement du commerce de détail plus durable (actions 6 et 7)

6.1 Le CESE appuie l'action 6 visant à soutenir les détaillants afin qu'ils adoptent des mesures pour réduire le gaspillage alimentaire ⁽⁶⁾ et accueille favorablement la décision d'adopter en 2013 une communication sur l'alimentation durable.

6.2 Le CESE souscrit à l'action 7 de la Commission visant à rendre les chaînes d'approvisionnement plus écologiques et durables au moyen de toutes les pratiques permettant de réduire l'énergie utilisée et la production de substances polluantes. S'agissant de ces dernières, l'une des pratiques que le CESE suggère de promouvoir est un modèle de distribution en vrac des produits de grande consommation, en remplacement des produits conditionnés. Pour mettre en

œuvre concrètement cette action visant à réduire les déchets à éliminer, le CESE demande à la Commission de consulter toutes les parties intéressées.

6.3 Cette pratique est utilisée aujourd'hui de manière limitée et pour très peu de produits, mais elle pourrait être largement étendue:

- Réduction de l'emballage. S'ils doivent prendre le produit dans un distributeur, les consommateurs seront incités à réutiliser le contenant qu'ils possèdent déjà plutôt que d'en acheter un nouveau.
- Hygiène. Le distributeur protège mieux le produit, qui n'est pas manipulé par des personnes qui le touchent sans l'acheter.
- Réduction du gaspillage. L'achat en vrac permet également au consommateur de doser les quantités plutôt que d'acheter des produits dans des formats disproportionnés par rapport à ses besoins, ce qui constitue la principale cause de gaspillage.
- Amélioration de la communication pour les marques. Le distributeur de produits en vrac est normalement plus grand qu'un produit conditionné, ce qui permettrait de fournir davantage d'informations que sur une petite étiquette.

6.4 L'on recourt aujourd'hui à ce type de vente en vrac à très petite échelle, par exemple pour la vente de lait frais, mais aussi à très grande échelle, par exemple dans le cas du carburant pour les voitures, un produit très largement distribué. Le produit en soi n'est pas à proprement parler écologique, mais sa distribution n'entraîne ni la production d'un seul gramme de plastique ni aucun gaspillage.

6.5 Ce modèle de distribution implique un changement dans la structure des points de vente qui devraient s'équiper de conduites de réapprovisionnement entre l'entrepôt et les rayons du magasin, ou du moins de systèmes de recharge des distributeurs. Le rayon ne serait en tout cas plus un support non dynamique et indifférencié.

6.6 Pour avoir une chance concrète de se répandre, un tel changement de modèle devrait être promu par les grands distributeurs qui distribuent la majeure partie des produits de consommation et qui auraient la capacité et les ressources nécessaires pour lancer ce processus de grande transformation. Dans ce contexte, les PME devraient elles aussi jouer un rôle clé.

6.7 La Commission pourrait contribuer à lancer ce changement en soulignant son importance d'un point de vue social et environnemental et en utilisant tous les instruments – notamment économiques et financiers – à sa disposition pour promouvoir et faciliter les initiatives et projets concrets.

7. Des solutions plus innovantes (actions 8, 9 et 10)

7.1 La reprise de l'économie réelle passe aussi par l'innovation (action 8) que le secteur sera en mesure de développer et il est fondamental que les PME accèdent en plus grand nombre et plus aisément aux crédits bancaires pour lancer des projets et activités innovantes.

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur les "Pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement" (Voir page 26 du présent Journal officiel).

⁽⁶⁾ Avis du CESE sur le thème "Prévention et réduction du gaspillage alimentaire", rapporteur: M. Somville, JO C161 du 6.6.2013, p. 46.

7.2 À la différence de ce qui se fait aux États-Unis, il est essentiel que les investissements des entreprises dans l'innovation aillent de pair avec la protection des travailleurs et la qualité de l'emploi.

7.3 La Commission semble attendre ces changements de la compétitivité accrue du secteur du commerce de détail, dont la promotion serait le seul objet des actions proposées dans la communication. Pourtant, si l'absence de concurrence constitue un obstacle au changement, celle-ci ne garantit pas, en soi, le changement.

7.4 La Commission, en appréciant le rôle des détaillants en tant que "multiplicateurs d'innovation", reconnaît que les PME du secteur du commerce de détail, qui sont en contact plus direct avec les consommateurs, perçoivent mieux les nouvelles exigences et par conséquent – étant plus flexibles qu'une grande entreprise – réussissent mieux à adapter l'offre à la demande variable et multiforme.

7.5 Cependant, certains changements de système ou de modèle requièrent une capacité à réaliser des projets et – surtout – un pouvoir de négociation qui font de la grande entreprise un acteur incontournable. La Commission doit tout mettre en œuvre pour inclure toutes les entreprises, petites, moyennes et grandes, dans les processus d'innovation et de changement.

7.6 Le CESE accueille favorablement la création d'une base de données qui contiendrait toutes les règles européennes et nationales en matière d'étiquetage des denrées alimentaires (action 9) ⁽⁷⁾.

7.7 Le CESE appuiera la Commission dans ses efforts pour garantir une meilleure intégration du marché des paiements par carte, par internet et par téléphone mobile (action 10) ⁽⁸⁾ et appelle de ses vœux une diffusion accélérée de ces modes de paiement.

8. Un meilleur environnement de travail (action 11)

8.1 L'adéquation des compétences est fondamentale pour une croissance qualitative de l'emploi ⁽⁹⁾ dans le secteur, qui représente souvent le principal moyen d'entrer sur le marché de l'emploi ou de le réintégrer, mais qui n'est pas souvent ni partout perçu comme un secteur attrayant et intéressant dans lequel investir sa propre vie professionnelle.

8.2 Afin d'augmenter la compétitivité et la productivité du commerce de détail, il est fondamental qu'il y ait une corrélation plus étroite entre les compétences demandées et celles des salariés (action 11), qui doivent être mis dans les conditions adéquates pour améliorer leur propre performance professionnelle, notamment en relation avec l'augmentation des niveaux d'automatisation.

8.3 La Commission entend renforcer la coopération entre les partenaires sociaux pour améliorer les politiques de formation et de requalification, notamment dans le cadre d'un conseil sectoriel européen des compétences.

8.4 Malgré les mesures en faveur de l'innovation technologique, la productivité du secteur reste plutôt faible et les PME éprouvent des difficultés à investir dans les nouvelles technologies, l'innovation et la formation professionnelle de leurs propres employés.

8.5 Cependant, le plan d'action ne peut pas ignorer le fait que dans le cadre du marché intérieur, le secteur souffre du dumping social et de la concurrence déloyale entre les entreprises commerciales, indépendamment de leur dimension, dans la mesure où les systèmes de relations industrielles et de conventions collectives diffèrent d'un pays à l'autre, ce qui donne lieu à divers modèles de développement et à des politiques d'investissement divergentes.

8.6 L'analyse proposée apparaît assez limitative dans la mesure où elle ne fait référence qu'à l'adéquation entre les compétences demandées et celles qui sont disponibles, et ne tient pas compte de toutes les problématiques qui empêchent aujourd'hui la création effective d'un marché intérieur européen intégré et compétitif dans le secteur en ce qui concerne les conditions de travail, l'organisation du travail, les bas salaires, la flexibilité, les emplois précaires et la présence de nombreux faux indépendants.

8.7 La Communication propose des investissements dans la formation dont la responsabilité incomberait aux gouvernements, aux individus et au système éducatif, et invite les entreprises à jouer un rôle important dans l'élaboration de nouveaux programmes d'études et le développement de programmes de formation et d'apprentissage. Le CESE estime que la participation des entreprises ne devrait pas se limiter uniquement à la définition des besoins en formation mais que celles-ci devraient aussi adopter une attitude proactive en procédant à des investissements ciblés pour permettre l'acquisition des compétences requises ⁽¹⁰⁾.

8.8 Ces investissements publics et privés, intégrés entre eux, aideraient non seulement les jeunes à entrer sur le marché de l'emploi, mais aussi les catégories de travailleurs éprouvant le plus de difficultés à s'y réinsérer (chômeurs de longue durée, travailleurs âgés, immigrés et personnes handicapées). Une attention particulière devra être consacrée à l'emploi des femmes, qui sont davantage exposées au risque d'exclusion du marché de l'emploi à cause des processus de réorganisation et qui éprouvent plus de difficultés à concilier leur vie privée et leur vie professionnelle.

8.9 L'adéquation des compétences et le renforcement des partenariats école-entreprise et de la formation axée sur l'apprentissage ne pourront produire les résultats escomptés en matière de mobilité des travailleurs et de croissance de la productivité du secteur que si, dans le même temps, les titres d'étude, les stages, les apprentissages et les compétences acquises sont reconnus à l'échelle européenne.

⁽⁷⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 77 et JO C 204 du 9.8.2008, p. 47.

⁽⁸⁾ JO C 351 du 15.11.2012, p. 52.

⁽⁹⁾ 32 % des salariés du commerce de détail sont non qualifiés ou semi-qualifiés, contre 27 % en moyenne dans l'ensemble de la population active; 15 % des travailleurs dans ce secteur ont moins de 24 ans, contre une moyenne générale de 9 %; 60 % des travailleurs sont de sexe féminin.

⁽¹⁰⁾ Dans certains pays, comme, par exemple, l'Italie et la France, des expériences instructives ont été menées grâce aux fonds interprofessionnels pour la formation dans le cadre d'organes bilatéraux ou de commissions paritaires.

8.10 Malgré les efforts fournis au niveau national, le travail au noir et l'économie souterraine restent un problème grave qui place les entreprises dans une situation de concurrence déloyale en ce qui concerne le coût du travail. Les travailleurs qui tombent dans l'économie informelle restent non seulement exclus de l'assurance maladie et de la couverture sociale, mais se voient aussi refuser l'accès à la formation et à l'apprentissage, ce qui entraîne des retombées négatives évidentes sur leurs possibilités d'acquérir des compétences et des qualifications professionnelles.

8.11 Il convient donc d'accueillir favorablement l'initiative de la Commission, qui souhaite inviter toutes les parties prenantes

à un dialogue pour évaluer les incidences de l'économie informelle sur les conditions de travail et pour déterminer quelle devrait être l'approche de l'UE pour lutter contre ce phénomène. Le CESE estime que cette initiative sera d'autant plus efficace si les États membres font preuve d'une forte volonté politique en ce sens, qui pourrait être coordonnée par la Commission grâce à un partenariat renforcé.

8.12 Le CESE juge essentiel que les mesures sur la manière de combattre le travail au noir et informel fassent l'objet d'un débat permanent entre les partenaires sociaux du secteur dans le cadre du dialogue social européen ⁽¹¹⁾.

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ Déclaration commune UNI-Europa Commerce et Eurocommerce du 24 avril 2012.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire et non-alimentaire interentreprises en Europe»

COM(2013) 37 final

(2013/C 327/06)

Rapporteur: **M. Igor ŠARMÍR**

Le 18 mars 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

"Livre vert sur les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire et non-alimentaire interentreprises en Europe"

COM(2013) 37 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 1 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE prend acte de la publication par la Commission européenne du livre vert à l'examen et estime que ce document marque une évolution positive et importante de la manière dont la Commission envisage la problématique des pratiques commerciales déloyales.

1.2 Le CESE considère que le recours à des pratiques commerciales déloyales est non seulement "contraire à l'équité" ou encore "contraire à l'éthique", mais qu'il est également contraire aux principes fondamentaux du droit et aux intérêts de l'offre et de la demande. Étant donné qu'il s'agit là en réalité de l'abus d'une position de très grande force sur le marché, nous recommandons dans ce contexte d'utiliser l'expression de "pratiques commerciales abusives", qui est d'un emploi courant par exemple en français ou en anglais.

1.3 De l'avis du CESE, l'ampleur et l'intensité actuelles du recours à des pratiques commerciales déloyales découlent notamment de la concentration des entreprises qui s'est produite au cours des dernières décennies.

1.4 Le CESE considère que les résultats obtenus jusqu'à présent par le Forum de haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire manquent de clarté et que les solutions proposées sont insuffisantes pour résoudre le problème des pratiques déloyales. Aussi, il encourage la Commission européenne à présenter d'autres initiatives.

1.5 Pour le CESE, il est évident que le recours à des pratiques déloyales peut se produire dans le cadre de n'importe quelle relation contractuelle; il est cependant convaincu de la gravité toute particulière de la situation qui prévaut dans les relations entre les chaînes de distribution d'une part, et les petites et moyennes entreprises agroalimentaires, d'autre part. Il s'y manifeste des formes et une intensité d'abus que l'on ne retrouve pas dans d'autres cas.

1.6 Le CESE apprécie particulièrement que dans son livre vert, la Commission européenne mette explicitement en doute l'existence d'une véritable liberté contractuelle dans le cadre de relations qui sont sensiblement déséquilibrées, ce en quoi elle rejoint l'avis du CESE.

1.7 Le CESE estime que le livre vert de la Commission européenne décrit très pertinemment la nature des pratiques commerciales déloyales et les principales formes qu'elles revêtent. Par ailleurs, le CESE est cependant convaincu qu'il conviendrait que la Commission européenne propose une définition uniforme des pratiques commerciales déloyales, semblable à celle que pose déjà la directive 2005/29/CE, car il existe une certaine ressemblance entre les pratiques dénoncées par le livre vert à l'examen et les "pratiques commerciales trompeuses" ⁽¹⁾.

1.8 C'est quand il existe un "climat de crainte" que les pratiques commerciales déloyales sont les plus répandues; ce climat découle de la crainte de la partie contractante la plus faible que la partie contractante la plus forte ne mette fin à leur relation commerciale. C'est notamment le cas lorsque de grandes organisations commerciales exercent une pression déloyale sur leurs fournisseurs et/ou lorsqu'elles répercutent des prix trop élevés sur les distributeurs et, partant, sur les consommateurs.

1.9 Le CESE estime que les conséquences négatives du recours aux pratiques commerciales déloyales ne se limitent pas aux relations au sein de la chaîne d'approvisionnement interentreprises, et que les parties contractantes les plus faibles n'en sont pas les seules victimes. Parmi ces dernières, figurent également les consommateurs et "l'intérêt économique des États", ce que le livre vert à l'examen ne met pas suffisamment en relief.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur les "Pratiques commerciales trompeuses", JO C 271 du 19.09.2013, p. 61-65.

1.10 Le CESE estime que l'adoption dans plusieurs États membres de lois en vue de limiter le recours aux pratiques commerciales déloyales résulte du caractère inacceptable de la situation actuelle. Certes, pour différentes raisons, ces lois n'ont pas pour l'instant apporté de solution satisfaisante, mais il n'est pas non plus possible de soutenir qu'elles n'aient rien permis d'obtenir. L'on peut considérer qu'une plus grande transparence dans la répartition des bénéfices et que la fin du recours aux pratiques les plus scandaleuses, qui relevaient du chantage, constituent un succès.

1.11 Bien que le CESE ne dispose pas d'informations qui laisseraient à penser que l'adoption à l'échelon des États membres des lois visées ci-avant ait des retombées négatives sur la libre circulation des marchandises dans l'UE, il est néanmoins possible que certaines limitations se produisent. Aucune de ces lois ne revêt cependant de caractère protectionniste et elles s'appliquent tout aussi bien aux entreprises locales qu'aux entités commerciales d'autres États membres.

1.12 Le CESE recommande de faire du constat de l'inexistence de la liberté contractuelle dans certaines relations le point de départ de toutes les prochaines réflexions en vue de résoudre le problème des pratiques commerciales déloyales.

1.13 Le CESE recommande que toute future proposition de réglementation de relations commerciales déséquilibrées tienne compte de l'existence du "facteur crainte". Il convient de garantir l'équilibre indispensable entre les parties contractantes afin qu'elles puissent avoir des relations équitables. Pour cette raison, la réglementation relative aux pratiques déloyales ne saurait viser exclusivement en premier lieu à protéger la partie contractante la plus faible, mais aussi à protéger "l'intérêt économique des États", de manière à ce que, par exemple, les fournisseurs de denrées alimentaires concernés ne soient pas obligés de participer activement aux procédures administratives et judiciaires.

1.14 Le CESE appelle la Commission européenne à adopter une législation qui interdise le recours aux pratiques commerciales déloyales. Cette législation devrait se fonder sur un recensement des principales pratiques, qui devrait en recouvrir les formes les plus typiques auxquelles recourt la partie contractante la plus forte en vue de faire peser les propres charges et risques qui lui incombent naturellement sur la partie contractante la plus faible.

1.15 Le CESE appelle la Commission européenne à procéder, en coopération avec les autorités nationales de concurrence, et à la lumière de l'expérience concrète acquise au cours des dernières décennies, à une refonte radicale de la réglementation en vigueur en matière de concurrence, qui s'avère manifestement obsolète, de manière à promouvoir une concurrence loyale également fondée sur un échange équitable des informations pertinentes dans ce secteur pour tenir compte de toutes les positions dominantes réelles.

2. Introduction

2.1 Le livre vert à l'examen établit une distinction entre les chaînes d'approvisionnement et de distribution de biens alimentaires et non alimentaires. Cette distinction est parfaitement justifiée en raison des caractéristiques spécifiques que présente la chaîne d'approvisionnement alimentaire par rapport aux autres.

2.2 Au cours des deux dernières décennies, les entreprises qui relèvent des chaînes d'approvisionnement et de distribution ont connu une forte concentration, qui a entraîné l'apparition de véritables oligopoles. Dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, cette concentration a le plus touché le secteur de la distribution, elle a été un peu moins marquée dans le secteur de la transformation des denrées alimentaires et elle a le moins concerné la production agricole primaire. Ce processus a suscité de grands déséquilibres dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, car les oligopoles disposent d'une force colossale de négociation vis-à-vis de leurs partenaires commerciaux, dont la structure est bien plus émiettée.

2.3 Le CESE est convaincu que les déséquilibres structurels qui sont ainsi apparus conduisent dans de nombreux cas au recours à des pratiques commerciales déloyales, et que de telles pratiques ne sont souvent pas seulement contraires à l'équité, à l'honnêteté ou au savoir-vivre, mais également aux principes fondamentaux du droit.

2.4 Il est inexact d'affirmer, comme le fait le livre vert à l'examen, que l'on n'a commencé à débattre au niveau de l'UE des pratiques commerciales déloyales pour la première fois qu'en 2009. Cette année-là, cette problématique n'a fait qu'entrer dans le programme de travail officiel de la Commission européenne. Dès 2005, le Comité économique et social européen a formulé un important avis ⁽²⁾, dans lequel, à une époque où la question des pratiques commerciales déloyales était encore taboue, il attirait l'attention de manière très critique sur plusieurs aspects négatifs de l'action des chaînes de distribution. Il convient également de rappeler le rôle important de la déclaration écrite des députés du Parlement européen de 2007 ⁽³⁾, qui appelle directement la Commission européenne à prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation.

2.5 Le CESE considère que les résultats obtenus jusqu'à présent par le Forum au niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire ne sont guère concluants, puisque le cadre proposé de mise en œuvre de "bonnes pratiques" n'a pas permis d'aboutir à un accord en vue de résoudre le problème des pratiques commerciales déloyales, ce qu'on déplore, entre autres, trois commissaires européens ⁽⁴⁾.

2.6 Le rapport du Réseau européen de la concurrence confirme la réalité du recours aux pratiques déloyales, notamment dans le secteur alimentaire. Il rejoint à cet égard la conviction du CESE, selon laquelle l'abus de leur position dominante du point de vue économique par les chaînes de distribution vis-à-vis des producteurs et des transformateurs de denrées alimentaires de taille petite et moyenne, revêt un caractère de gravité supérieur de plusieurs ordres à celui qui se produit dans d'autres relations contractuelles. La preuve en est que seuls ces fournisseurs de denrées alimentaires, et personne d'autre, se plaignent depuis des années des organisations de grande distribution.

⁽²⁾ Voir: JO C 255 du 14.10.2005, p. 44.

⁽³⁾ Voir la déclaration écrite des députés du PE n° 0088/2007 "sur la nécessité d'enquêter sur les abus de pouvoir des grands supermarchés établis au sein de l'Union européenne"

⁽⁴⁾ Voir le communiqué de presse de la Commission européenne intitulé "Pour une chaîne alimentaire plus performante", publié à Bruxelles, le 5 décembre 2012.

2.7 Le CESE note que la Commission européenne confirme que le recours aux pratiques déloyales a une incidence négative sur l'économie de l'UE en tant que telle, et pas seulement sur les relations contractuelles de deux entités commerciales.

3. Définition des pratiques commerciales déloyales

3.1 La notion de pratiques commerciales déloyales

3.1.1 Jusqu'à présent, l'on ne mettait pas en cause, officiellement, l'existence d'une liberté contractuelle dans les relations commerciales, même dans le cas des relations entre les chaînes de distribution et les producteurs de denrées alimentaires de taille petite et moyenne. Jusqu'à une période récente, cette liberté figurait parmi les principaux arguments qu'avançaient les chaînes de distribution, mais aussi les pouvoirs publics, contre la réglementation des pratiques commerciales déloyales, qui serait précisément préjudiciable à cette liberté. Aussi, le CESE considère comme très significatif le fait que le livre vert à l'examen se détourne enfin de ce paradigme et que l'on y reconnaisse de manière explicite qu'en cas de déséquilibre sensible de la force économique de deux parties contractantes, il n'existe pas de réelle liberté contractuelle.

3.1.2 De l'avis du Comité économique et social européen, la reconnaissance de cette absence de liberté contractuelle constitue un préalable fondamental à une recherche efficace de solutions rigoureuses des problèmes qui découlent des déséquilibres existant au sein de la chaîne d'approvisionnement et de distribution, tout particulièrement dans le domaine des denrées alimentaires.

3.1.3 Dans cette partie du livre vert à l'examen, la Commission européenne décrit très pertinemment la nature des pratiques commerciales déloyales et des principales formes qu'elles revêtent. Dans le cas notamment de la relation entre les chaînes de distribution et les fournisseurs de denrées alimentaires, la partie la plus faible ne dispose pas de véritables alternatives, car il n'existe sur le marché que très peu de grands clients, et surtout, ces derniers se comportent tous de manière très semblable vis-à-vis de leurs fournisseurs.

3.1.4 Il ressort des nombreux exemples de pratiques commerciales déloyales exposés dans le document l'examen, que certains clients n'hésitent pas à utiliser quel moyen que ce soit pour obtenir des avantages supplémentaires, qui ne se justifient d'aucune manière, aux dépens de l'autre partie contractante. Il s'agit là notamment des paiements pour des services fictifs ou des services qui n'ont aucune valeur pour l'autre partie ou que cette dernière n'a pas sollicités.

3.1.5 S'agissant des questions posées dans cette partie du livre vert à l'examen, la position du CESE est la suivante:

- Question 1): le CESE estime que le livre vert à l'examen devrait fournir une définition des "pratiques commerciales déloyales" semblable à celle que pose déjà la directive 2005/29/CE. Le CESE approuve toutefois les éléments et les paramètres qui caractérisent, selon le livre vert, les situations de pratiques commerciales déloyales.
- Question 3): il conviendrait de ne pas limiter la notion de PCD aux seules négociations contractuelles, mais elle devrait recouvrir toutes les phases de la relation commerciale.

- Question 4): en théorie, les pratiques commerciales déloyales sont susceptibles de se produire à toutes les étapes de la chaîne d'approvisionnement et de distribution, mais elles ne revêtent la forme incriminée que dans le cadre de la relation entre les chaînes de distribution et les producteurs et transformateurs de denrées alimentaires de taille petite et moyenne. Par exemple, l'on ne connaît pas de cas où les sociétés transnationales alimentaires, qui constituent certainement des oligopoles, exigent de leurs fournisseurs une prime de référencement ou le paiement d'un service fictif. Il convient de faire également état des cas où une société agroalimentaire transnationale conditionne la fourniture de ses marchandises (sollicitées) à l'interdiction d'acheter une marchandise semblable auprès de ses concurrents.
- Question 5): le "facteur crainte" est une réalité bien connue, notamment dans le cadre des relations entre les chaînes de distribution et les PME productrices de denrées alimentaires. Il résulte de la menace, explicite ou tacite, de mettre fin à la coopération, et des graves problèmes économiques qui en découleraient pour le fournisseur. Toute tentative de réglementation des pratiques commerciales déloyales doit tenir compte de ce "facteur crainte", car il a pour conséquence qu'au cours des procédures administratives ou juridiques, l'on ne peut s'attendre à de plaintes ni à de témoignages de la part du fournisseur.

3.2 Exemples de pratiques commerciales déloyales

3.2.1 Le CESE apprécie que la Commission européenne fasse état dans cette partie des informations obtenues auprès de certains organismes nationaux de protection de la concurrence. Outre ceux qu'elle cite, nous recommandons tout particulièrement de coopérer avec les organismes français et tchèque, car ils disposent d'une expérience de première main de l'application de leur législation nationale destinée à lutter contre les pratiques commerciales déloyales. Ces institutions de contrôle des ententes ont le droit, au cours de leurs contrôles, de vérifier les documents comptables (contrats, factures, extraits de comptes bancaires...), sur la base desquels il est possible de prouver directement le recours à des pratiques déloyales.

3.2.2 Les exemples cités, fournis par les organismes de concurrence du Royaume-Uni, d'Espagne et d'Irlande, montrent qu'il n'est pas excessif de qualifier nombre des pratiques employées de proprement "contraires à l'éthique", car elles sortent manifestement du cadre de la légalité (notamment lorsqu'on évoque à cet égard un "harcèlement" et une "intimidation").

3.3 Les répercussions possibles des pratiques commerciales déloyales

3.3.1 L'incidence négative sur la partie contractante la plus faible du recours aux pratiques commerciales déloyales de la part de la partie contractante la plus forte ne fait pas l'ombre du moindre doute et ces pratiques entraînent logiquement un ralentissement des investissements et de l'innovation dans la production. De l'avis du CESE, l'on ne met pas suffisamment en relief l'incidence sur les consommateurs, car celle-ci est loin de se manifester uniquement par la limitation des innovations. Cette partie du livre vert à l'examen néglige entièrement la question de la menace envers les intérêts économiques de l'État, à laquelle il est fait pour part référence dans ses parties précédentes. Ce phénomène apparaît de la manière la plus marquée dans les États d'Europe centrale et orientale, où la grande distribution alimentaire contrôle pleinement les entreprises des autres États membres. Étant donné que les

producteurs locaux, qui sont en grande majorité des petites et moyennes entreprises, ne sont pas en mesure de faire face aux conditions commerciales, qui relèvent souvent du chantage, c'est l'ensemble du secteur agroalimentaire de cette région qui décline, et des États qui étaient traditionnellement autosuffisants pour la production de denrées alimentaires de base, ont perdu dans une large mesure leur sécurité alimentaire. Ainsi, des importations, souvent de qualité très douteuse, se substituent à la production locale.

3.3.2 Le CESE répond comme suit aux questions posées dans cette partie du livre vert à l'examen:

- Question 6): dans le secteur des denrées alimentaires, les pratiques commerciales déloyales, notamment de la part des chaînes de distribution, sont établies de manière routinière dans le cadre des pratiques commerciales de tous les jours.
- Question 7): les fournisseurs de biens autres qu'alimentaires ne sont manifestement victimes de pratiques commerciales déloyales que dans une bien moindre mesure. Il est vraisemblable que cette situation soit liée à leur moins grande dépendance des grandes organisations de distribution, car les fournisseurs, par exemple dans le domaine des jouets, des articles de sport ou des vêtements, disposent d'un bien plus grand choix pour pouvoir écouler leur marchandise que n'ont les producteurs de denrées alimentaires. Des pratiques commerciales déloyales existent dans les relations de franchise aussi bien dans le secteur alimentaire que non-alimentaire. Dans le cadre de celles-ci, on note les mêmes problèmes que ceux décrits dans l'avis à propos de la chaîne d'approvisionnement des denrées alimentaires, car les relations de franchise donnent lieu à la même relation déséquilibrée entre une partie forte (le franchiseur/la chaîne) et une partie beaucoup plus faible (le franchisé) et, par conséquent, au même cas de figure d'absence de liberté (de négociation) contractuelle. Le franchisé signe un contrat d'adhésion aux conditions imposées par le franchiseur et n'a pas d'autre choix s'il veut obtenir le contrat. Les remarques formulées concernant le facteur de crainte, ainsi que la mise à charge du fournisseur (franchisé) de coûts incombant au distributeur (franchiseur), sans contrepartie/plus-value pour le franchisé s'appliquent également aux relations de franchise. En cours d'exécution du contrat, il est fréquent que le franchiseur impose de façon unilatérale des modifications des accords convenus au moyen d'"instructions", et donc de manière extracontractuelle.
- Question 8): les pratiques commerciales déloyales ont des retombées sensibles sur la capacité d'investissement et d'innovation des entreprises agricoles et alimentaires de taille petite et moyenne. Les investissements qui visent à protéger certains intérêts publics, tels que l'environnement, les conditions de travail, le bien-être animal et le climat, sont réduits en raison de la dépendance vis-à-vis de quelques acheteurs peu nombreux et de l'incertitude qui découle de cette situation.
- Question 9): l'incidence sur les consommateurs du recours aux pratiques commerciales déloyales au sein de la chaîne d'approvisionnement interentreprises fait l'objet d'une analyse approfondie dans une étude distincte⁽⁵⁾. Les

consommateurs sont victimes du système actuel, au moins sur le long terme, en raison du manque d'investissement en faveur d'une production durable et de l'innovation. À long terme, les consommateurs pâtissent également d'une défaillance du marché dans les domaines de la protection de l'environnement, du climat, des conditions de travail et du bien-être animal. À ces fins, il semble plus acceptable que les consommateurs payent aujourd'hui un prix un peu plus élevé pour les denrées alimentaires, car la concurrence entre les organisations commerciales ne s'exerce actuellement que pour obtenir le niveau de prix à la consommation le plus faible possible, au détriment de toute autre considération.

- Question 10): les pratiques commerciales déloyales ont indubitablement des retombées négatives sur le fonctionnement du marché intérieur, car elles limitent sensiblement les possibilités des acteurs économiques de taille petite et moyenne de s'y affirmer. Les grandes organisations commerciales décident de fait de ce qui se vend et à quel endroit et, bien souvent, elles n'appliquent pas pour ce faire le critère du meilleur rapport qualité/prix, mais celui de la "disposition" ou de la "capacité" à accepter des pratiques commerciales déloyales.

4. Les cadres juridiques en matière de pratiques commerciales déloyales

4.1 Deux faits ressortent de l'analyse des cadres juridiques en vigueur à l'échelon des États membres et à celui de l'UE. En premier lieu, il est aujourd'hui de notoriété publique, et personne ne met en doute, que certaines entités économiques puissantes recourent à des pratiques commerciales déloyales; dans le même temps, les organismes compétents de plusieurs États membres sont parvenus à la conclusion que l'état actuel des choses appelle une réglementation.

4.2 Le degré actuel de recours à des pratiques commerciales déloyales, notamment dans les relations entre les grandes chaînes de distribution et les producteurs de denrées alimentaires, met en évidence au premier chef le caractère obsolète de la législation qui vise à protéger la concurrence. Certaines des pratiques commerciales déloyales mises en œuvre tendent à déformer fortement l'environnement concurrentiel et à créer de véritables situations de dominance, qui échappent actuellement à la réglementation de lutte contre les ententes.

4.3 À l'occasion de la refonte de la législation en matière de concurrence, le CESE estime qu'il est parfaitement légitime d'interdire à l'échelon de l'Union le recours aux pratiques déloyales ainsi définies et de procéder à l'harmonisation tant nécessaire d'un cadre juridique fragmenté. Il doit toutefois exister un lien logique entre la réglementation des pratiques commerciales déloyales et la nouvelle législation de contrôle des ententes, de manière à ne pouvoir poursuivre pour la signature d'un contrat prévoyant des clauses commerciales déloyales que leur initiateur logique, à savoir la partie qui bénéficie d'une position dominante.

4.4 Cette réglementation harmonisée, pour autant qu'elle doive être efficace, doit tenir compte de l'existence de la "menace de déréférencement", et donc de l'impossibilité pour la partie contractante la plus faible, et notamment les fournisseurs des chaînes de distribution relevant du secteur des PME, de porter plainte; il convient d'en élargir le fondement au-delà de la seule résolution de ce problème dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement interentreprises.

⁽⁵⁾ Voir: Consumers International: "The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?" ("Les relations entre la grande distribution et ses fournisseurs: quelles conséquences pour les consommateurs?"), 2012.

4.5 Le CESE répond comme suit aux questions posées dans cette partie du livre vert à l'examen, pour autant qu'il n'y ait pas été répondu dans les sections qui précèdent:

— Question 11): la réglementation qu'ont adoptée certains États membres en matière de pratiques commerciales déloyales n'a pas produit jusqu'à présent de résultats satisfaisants. De l'avis du CESE, cette situation résulte d'une part du fait que la majorité de cette réglementation n'a été adoptée que relativement récemment, comme par exemple en Italie, en Slovaquie, en République tchèque, en Hongrie ou en Roumanie, mais aussi du fait que leur conception juridique ne découlaient pas explicitement de l'absence de liberté contractuelle, bien qu'en soi, la reconnaissance du recours à des pratiques déloyales signifie indirectement que tout ne va pas comme dans le meilleur des mondes en matière de réelle liberté contractuelle. Il n'est cependant pas possible d'affirmer que ces lois n'aient pas permis d'obtenir de résultats. Dans les États qui les ont adoptées, l'usage des conditions contractuelles les plus scandaleuses a cessé, et les chaînes de distribution, si elles veulent obtenir des avantages injustifiés, doivent recourir à des méthodes plus sophistiquées. C'est en France que les plus grands progrès ont été accomplis puisque l'on y a réduit, sous la pression de la législation et de la répression, les marges arrière un niveau acceptable (à hauteur de 10 à 15 % au lieu de 50 à 60 % auparavant)⁽⁶⁾. Il en résulte une bien plus grande transparence de la répartition des bénéfices dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

— Question 12): l'urgence d'adopter une loi spécifique dépend également de l'intensité du recours aux pratiques déloyales, qui varie toutefois d'un État à l'autre. La situation est différente dans le sud de l'Europe que dans les pays d'Europe centrale et orientale, est encore différente de celle qui prévaut en Europe du Nord. Chaque région se caractérise par une culture et une tradition juridique quelque peu différente. C'est la raison pour laquelle certains États disposent d'un cadre de réglementation, ou éventuellement d'autorégulation, alors que d'autres n'en ont pas pour l'instant.

— Question 14): le CESE est convaincu qu'il conviendrait d'adopter de nouvelles mesures d'harmonisation à l'échelon de l'UE (voir à cet égard les paragraphes 4.2, 4.3 et 4.4 ci-dessus).

— Question 15): l'on peut déjà affirmer que la réglementation a une certaine incidence favorable (voir ce qui précède). La mise en place d'une réglementation en la matière soulève certaines craintes, en lien avec le préalable de l'existence de la liberté contractuelle. Cependant, lorsque cette dernière n'existe pas dans les relations contractuelles visées, de telles craintes ne sont pas fondées.

5. L'application de la réglementation qui vise à lutter contre les pratiques commerciales déloyales

5.1 Mécanismes d'application à l'échelle nationale

5.1.1 Le CESE partage l'avis de la Commission européenne, selon lequel les mécanismes actuels mis en œuvre à l'échelon nationale afin de lutter contre les pratiques commerciales déloyales, sont en général insuffisants. Cette insuffisance s'explique principalement par l'absence de prise en compte de l'absence d'une réelle liberté contractuelle et de l'existence de la crainte du déréférencement, et donc d'un certain climat de

peur. Pour l'instant, c'est en France que l'on est le mieux parvenu à faire face à ce problème, lorsque les organismes de contrôle y agissent d'office et même sur la base d'informations officieuses, et dans le même temps, la répression des pratiques déloyales s'y fonde sur la protection des intérêts économiques de l'État et non de ceux de la partie contractante la plus faible.

5.1.2 Certains États membres disposent d'une législation destinée à lutter contre les pratiques commerciales déloyales, et d'autres non. En outre, il existe des différences assez sensibles entre chacune de ces législations. Ces faits constituent incontestablement une entrave aux échanges transfrontières (question 16).

5.1.3 Le CESE estime que la seule approche commune sensée pour résoudre les incidences négatives des disparités entre les législations en question peut consister à adopter une règle juridique d'harmonisation destinée à lutter contre le recours à des pratiques contractuelles déloyales (question 17).

5.2 Mécanismes d'application à l'échelle de l'UE

5.2.1 Le CESE partage l'avis de la Commission européenne, selon lequel il n'existe aucun mécanisme d'application spécifique pour lutter contre les PCD à l'échelle de l'UE. De la même manière, il est convaincu que pour surmonter le "facteur crainte", il est inéluctable d'octroyer aux organes nationaux compétents en la matière le droit d'agir d'office, d'accepter des plaintes anonymes ou officieuses, et d'imposer des sanctions (question 18).

6. Types de pratiques commerciales déloyales

6.1 Le CESE convient que des pratiques commerciales déloyales se produisent tout au long de la chaîne d'approvisionnement de biens alimentaires et autres, mais conformément aux éléments avancés précédemment, il est convaincu que la situation la plus grave prévaut dans le cadre des relations entre la grande distribution de denrées alimentaires et les producteurs issus des PME.

6.2 S'agissant du référencement, la valeur de la contrepartie de la prime y afférent que doit payer le fournisseur n'apparaît pas du tout clairement. Dans la très grande majorité des cas, le paiement de cette prime, qui constitue une condition préalable et indispensable de toute coopération commerciale, ne garantit même pas au fournisseur que son client lui achètera la marchandise en question, ou qu'il ne la "déréférencera" pas sans raison.

6.3 Les "marges arrière" relèvent fonctionnement quotidien des grandes organisations de distribution, et le CESE estime que l'on peut pour le moins douter de leur utilité générale. D'une part, ces marges arrière sont emblématiques de l'abus d'une véritable position dominante, car elles masquent des services non sollicités et fictifs; d'autre part, elles réduisent sensiblement la transparence en matière de répartition des bénéfices. En raison de l'existence des marges arrière, les fournisseurs, tout comme les observateurs extérieurs, peinent grandement à déterminer la somme réellement payée pour la marchandise fournie. En réalité, la fourniture de marchandises est soumise à l'acceptation des services proposés par le client. Le CESE estime qu'il conviendrait d'inclure les primes pour des services réels et justifiés fournis par le client au fournisseur dans le calcul du prix de vente de denrées alimentaires.

⁽⁶⁾ Selon les informations de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

6.4 Le CESE répond comme suit aux questions posées dans cette partie du livre vert à l'examen, pour autant qu'il n'y ait pas été répondu dans les sections qui précèdent:

- Question 19): il conviendrait d'ajouter à la liste des pratiques commerciales déloyales les paiements de services fictifs et non sollicités, les paiements d'un montant excessif pour des services réellement fournis et le transfert du risque commercial ainsi que des charges de commercialisation aux dépens du fournisseur.
- Question 20): l'existence d'une liste des pratiques déloyales constitue un préalable fondamental à la lutte contre ces dernières. Il va de soi qu'il conviendrait de mettre cette liste régulièrement à jour. L'on ne saurait toutefois se contenter de simples listes. Il convient de proposer une définition suffisamment large des pratiques déloyales, qui s'appliquerait aux cas qui ne correspondent pas à la définition générale des "bonnes pratiques commerciales", qui se fonde sur les critères de la "bonne foi", de l'"équilibre contractuel" et des "règles communes des entreprises des secteurs économiques concernés".
- Question 21): le CESE estime que chacun des maillons de toute la chaîne d'approvisionnement devrait supporter les charges et les risques qui lui incombent naturellement et obtenir ainsi la part de la marge totale qui lui revient en toute équité. Cela signifie que le producteur devrait supporter les charges et les risques liés à la production et le distributeur ceux liés à la commercialisation.
- Question 23): le CESE estime qu'il conviendrait d'intégrer les pratiques loyales dans un cadre européen.
- Question 24): le CESE est convaincu qu'il y a lieu d'adopter à l'échelle de l'UE un instrument législatif contraignant du genre du "règlement".
- Question 25): le CESE estime que le livre vert à l'examen ne traite pas suffisamment de l'évaluation de l'incidence sur les consommateurs et sur l'intérêt économique des États du recours à des pratiques déloyales dans les relations inter-entreprises.

Bruxelles, le 11 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été rejeté au cours des débats en session plénière (article 54, paragraphe 3 du Règlement intérieur):

Paragraphe 1.10

Modifier comme suit:

"1.10 Le CESE estime que l'adoption dans plusieurs États membres de lois en vue de limiter le recours aux pratiques commerciales déloyales résulte du caractère inacceptable de la situation actuelle. Certes, pour différentes raisons, ces lois n'ont pas pour l'instant apporté de solution satisfaisante, mais il n'est pas non plus possible de soutenir qu'elles n'aient rien permis d'obtenir. ~~Cependant, l'on peut considérer qu'une plus grande~~ la transparence dans la répartition des bénéfices ~~fixation des prix et~~ ~~que la fin du recours aux pratiques les plus scandaleuses, qui relevaient du chantage, sont encore loin d'être une réalité,~~ ~~constituent un succès.~~"

Exposé des motifs

Sera présenté oralement.

Résultat du vote:

Voix pour: 54
Voix contre: 63
Abstentions: 27

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Réglementation intelligente — Répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises»

COM(2013) 122 final

(2013/C 327/07)

Rapporteuse: M^{me} DARMANIN

Corapporteur: M. BURNS

Le 18 avril 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Réglementation intelligente – Répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises"

COM(2013) 122 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 156 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient l'objectif de la Commission de placer la réglementation intelligente en tête de ses priorités. Si la réglementation est une nécessité, elle doit néanmoins être bien conçue afin de permettre la réalisation des objectifs stratégiques de l'UE au moindre coût. Le CESE accueille favorablement les efforts déployés au fil des ans par la Commission européenne pour promouvoir la conception et l'application de meilleurs instruments réglementaires, parmi lesquels les analyses d'impact et la participation des parties intéressées.

1.2 Dès lors, le Comité:

- a) fait observer que si la réglementation intelligente est nécessaire à toutes les entreprises, quelle qu'en soit la taille, la bureaucratie exerce un impact disproportionné sur les petites, en particulier sur les microentreprises;
- b) rappelle à tous les services de la Commission que le test PME fait partie intégrante des analyses d'impact. Il invite le législateur européen à tenir compte des caractéristiques spécifiques des petites et microentreprises au sein du groupe des PME lors de la préparation des analyses d'impact et de l'élaboration des textes législatifs;
- c) se félicite de l'introduction du programme REFIT, qui s'emploiera à relever les charges et les mesures inefficaces pour les PME. Il conviendrait de se servir de ce programme pour recenser les réglementations existantes qui ne présentent plus d'utilité et en proposer le retrait, ainsi que pour consolider la législation existante. Le Comité suggère à la Commission de lancer de nouveaux bilans de qualité dès que possible, en accordant la priorité à ceux concernant les dix textes réglementaires considérés comme les plus contraignants ou "top

10", selon les termes de la communication à l'examen, un accent particulier étant mis ce faisant sur les microentreprises;

- d) met l'accent sur un des principes de ce programme, qui prévoit de rendre les analyses d'impact plus faciles à l'emploi grâce à l'utilisation d'un modèle standard et à la rédaction d'un résumé clair reprenant les principaux points abordés, y compris les coûts de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne les microentreprises;
- e) est favorable à la création, à long terme, d'un comité d'analyse d'impact unique et indépendant opérant pour l'ensemble des institutions de l'UE. Ce comité indépendant devrait recourir à des experts externes qui procéderaient à un examen complémentaire des propositions de la Commission afin de garantir que les différentes notions impliquées soient bien comprises;
- f) convient qu'il n'est pas opportun d'octroyer aux microentreprises des exemptions généralisées et qu'il serait plus judicieux d'adopter, pour les propositions législatives, une approche au cas par cas, précédée d'une analyse d'impact minutieuse;
- g) rappelle à la Commission de joindre à son texte un récapitulatif des changements effectués à la suite de la consultation, ainsi que l'exposé des motifs qui ont présidé à leur introduction;
- h) estime que la Commission européenne devrait surveiller en permanence le tableau de bord concernant les PME, établi par un service de coordination centralisé en étroite collaboration avec les organisations de PME;

- i) demande un nouveau programme pour réduire les charges inutiles imposées par la réglementation et garantir qu'une réglementation plus intelligente ne dispense pas les entreprises de respecter la réglementation relative à la protection des travailleurs, les normes d'égalité entre les femmes et les hommes ou les normes environnementales. Il plaide dès lors vigoureusement pour l'octroi d'un nouveau mandat au "groupe Stoiber", qui s'étendrait jusqu'en 2020 et lui confierait le soin de suivre et de mettre en œuvre les politiques ciblant particulièrement les micro- et les petites entreprises, en coopération avec les organisations de PME;
- j) demande au Conseil et au Parlement de limiter également, dans le cadre de l'élaboration de la législation de l'UE, les charges administratives pesant sur les entreprises;
- k) propose que les États membres procèdent à un échange de bonnes pratiques dans le domaine de la réglementation intelligente afin d'éviter la surréglementation ("*gold-plating*").

2. Proposition de la Commission

2.1 En novembre 2011, la Commission a publié un rapport sur le thème "*Alléger les charges imposées aux PME par la réglementation – Adapter la réglementation de l'UE aux besoins des microentreprises*"⁽¹⁾, prévoyant des mesures spécifiquement destinées aux PME. Ce rapport se penche sur le principe de "Priorité aux PME" ("*Think Small First*") défini dans le "*Small Business Act*" (SBA)⁽²⁾, en vertu duquel il convient de tenir compte des incidences sur les PME lors de l'élaboration de la législation et de simplifier l'environnement réglementaire existant. La Commission a également marqué sa volonté de s'attaquer aux charges imposées aux PME au moyen du nouveau programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)⁽³⁾, lancé en décembre 2012.

2.2 La communication de la Commission au Conseil européen de printemps intitulée "*Réglementation intelligente – Répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises*"⁽⁴⁾, adoptée le 7 mars 2013, dresse le bilan de toutes les mesures prises depuis 2011 par la Commission pour résoudre les problèmes liés aux charges supportées par les PME. Elle passe en revue les progrès réalisés dans les domaines suivants:

- examen du rôle joué par les analyses d'impact dans la réglementation destinée aux PME;
- introduction d'un tableau de bord annuel concernant les PME;
- réalisation de bilans de la qualité des réglementations.

(1) http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/simplification/sme/sme_en.htm (en anglais uniquement).

(2) Voir l'avis de M. LANNOO sur le "Réexamen du "*Small Business Act*" pour l'Europe", JO C 376 du 22.12.2011, p. 51.

(3) http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_FR_ACT_part1_v3.pdf.

(4) http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_FR_ACT_part1_v2.pdf.

3. Observations et commentaires

3.1 *L'élaboration d'une réglementation intelligente est vitale pour les PME, en particulier pour les microentreprises*

3.1.1 Le CESE a toujours soutenu et encouragé les initiatives en faveur d'une meilleure réglementation, comme en témoignent ses divers avis⁽⁵⁾. Il reconnaît que si la réglementation intelligente est nécessaire à toutes les entreprises, la bureaucratie exerce un impact disproportionné sur les micro- et les petites entreprises. Il convient dès lors que l'application du principe de "Priorité aux PME" ("*Think Small First*") figure parmi les orientations prioritaires à suivre dans l'élaboration de toute nouvelle législation et tout au long du processus décisionnel.

3.1.2 Les PME diffèrent par leur taille, leur domaine d'activité, leurs objectifs, leur financement, leur gestion, leur localisation géographique et leur forme juridique⁽⁶⁾. Les décideurs politiques doivent par conséquent en tenir compte lorsqu'ils élaborent une réglementation à leur intention. Ils doivent garder à l'esprit que les réglementations, prises individuellement, n'apparaissent peut-être pas particulièrement contraignantes, mais que c'est, notamment, l'accumulation des dispositions réglementaires et législatives qui dissuade une micro- ou une petite entreprise de développer de nouvelles idées, d'élargir ses marchés ou de renforcer ses effectifs.

3.1.3 En conséquence, bon nombre de PME, surtout les micro- et petites entreprises, voient dans la législation une façon non pas de faciliter la croissance, mais d'étouffer l'esprit d'entreprise. Le CESE est d'avis qu'une réglementation plus intelligente au niveau de l'UE ne sera d'aucune aide à cet égard, à moins que la législation ne précise sans ambiguïté quelles entreprises elle s'efforce d'aider et quelles exemptions celles-ci se verront concéder ou seront autorisées à réclamer (s'il y en a). Dès lors, le CESE invite instamment la Commission à mettre pleinement en œuvre le test PME dans le cadre de tous les exercices d'analyse d'impact menés dans ses différentes directions générales. Il estime nécessaire d'inclure dans le test PME les coûts et bénéfices potentiels des propositions compte tenu de la taille de l'entreprise, en opérant une distinction claire entre les micro-, les petites et les moyennes entreprises. Dans le cas où le test PME ne serait pas effectué correctement, il recueillerait un avis négatif du comité d'analyse d'impact.

3.2 *Le rôle des analyses d'impact (AI)*

3.2.1 Le CESE reconnaît dès lors le rôle des analyses d'impact⁽⁷⁾ en tant qu'élément clé de l'élaboration des politiques en faveur des PME à l'échelon européen. Il insiste pour que la Commission prépare des AI solides, logiques et adaptées à leur objet. Le CESE rappelle à la Commission qu'il y a lieu de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les analyses d'impact doivent également se concentrer sur les coûts.

(5) Voir l'avis de M. PEGADO LIZ sur "*Une réglementation intelligente*", JO C 248 du 25.8.2011, p. 87.

(6) Voir l'avis de M. CABRA DE LUNA sur "*La diversité des formes d'entreprise*" (avis d'initiative) – JO C 318 du 23.12.2009, p. 22. Exemple: le groupe des professions libérales qui sont soumises à une réglementation professionnelle stricte dans l'intérêt de leur clientèle et du public.

(7) Voir l'avis de M. PEGADO LIZ sur "*Une réglementation intelligente*" – point 4A.

Les coûts croissants imposés aux entreprises par la réglementation font que certaines activités qui seraient pourtant lucratives en l'absence de réglementation s'avèrent non rentables. En conséquence, des entreprises marginales seront contraintes de quitter le marché, ce qui réduira le potentiel d'activité économique du secteur privé. Le CESE invite la Commission à publier annuellement une déclaration, vérifiée par des experts indépendants, exposant le coût net total des propositions réglementaires pour les entreprises. Cette déclaration devrait également rendre compte des changements essentiels apportés aux propositions politiques à la suite des analyses d'impact.

3.2.2 Le CESE admet que les analyses d'impact sont des documents techniques. Leur longueur et le langage qui y est utilisé peuvent toutefois les rendre hermétiques, en particulier aux petites entreprises qui seraient désireuses d'y contribuer. Le Comité recommande de les rendre plus faciles à l'emploi⁽⁸⁾ grâce à l'utilisation d'un modèle standard et à la rédaction d'un résumé clair qui reprendrait les principaux points abordés et se pencherait sur chacun des sous-groupes de PME.

3.2.3 Le CESE plaide pour que les projets d'analyses d'impact fassent l'objet d'un contrôle indépendant et transparent de la part des parties prenantes, notamment des organisations professionnelles représentant les micro-/petites et les moyennes entreprises, afin de garantir qu'ils soient de haute qualité et élaborés conformément aux lignes directrices en la matière⁽⁹⁾.

3.2.4 Les analyses d'impact doivent évaluer précisément selon quelles modalités et dans quelle mesure il conviendrait de recourir à des mesures et modèles particuliers (exemptions, simplifications, etc.) pour réduire les charges imposées aux PME par la réglementation. Le CESE se félicite de l'utilisation accrue du test PME, mais rappelle qu'il est nécessaire de vérifier minutieusement et individuellement l'impact de la législation sur les trois différents sous-groupes et d'examiner ensuite la possibilité d'exempter les microentreprises des nouvelles réglementations ou d'adopter des régimes allégés.

3.2.5 Le CESE observe que la Commission semble renoncer à son projet de dispenser globalement les microentreprises de la réglementation européenne lorsqu'elle clôture l'exercice d'analyse d'impact. Le CESE accueille favorablement cette évolution et souligne que la législation intelligente devrait être modulée et en rapport avec la nature et la taille de l'entreprise, sans être exagérément complexe. Si ces conditions sont remplies, il est aisé pour les chefs d'entreprise de répondre en élaborant des procédures internes appropriées conformes aux objectifs de la législation intelligente.

3.2.6 Les micro- et les petites entreprises reconnaissent être plus proches de leurs clients que les grandes entreprises multinationales. Elles conviennent également que les clients tendent

de plus en plus à faire appel à des entreprises locales éthiques et respectueuses de l'environnement. Le CESE rappelle à la Commission combien il est essentiel, dès lors, que les normes et réglementations régissant la qualité des entreprises, de leurs produits et de leurs services soient respectées par ces dernières si elles entendent connaître le succès et rester compétitives sur différents marchés. Exempter les microentreprises des règles sur la protection des consommateurs et de l'environnement, par exemple, peut en définitive porter préjudice à celles-ci⁽¹⁰⁾.

3.2.7 Le Comité estime que les études d'impact, au-delà de ce qui précède, doivent aussi avoir pour objet de mesurer avec précision l'effet domino que pourrait produire une mesure visant à une réduction des charges administratives par une modification de la réglementation dédiée aux PME. En effet, d'éventuels effets collatéraux apparaîtront qui peuvent modifier les équilibres sociaux et les rapports à l'administration d'État (travail au noir, connaissances des données fiscales, cotisations sociales, qualification et nature du contrat de travail etc.).

Une réglementation intelligente destinée aux PME doit, par nature, faire en sorte que les effets externes qu'elle induit soient sinon nuls, tout au moins sans conséquences négatives. À cet effet, le CESE rappelle à la Commission que la réglementation intelligente ne doit ni saper les droits des travailleurs⁽¹¹⁾, ni réduire leur niveau fondamental de protection, notamment sur le plan de la santé et de la sécurité au travail.

3.3 Le tableau de bord concernant les PME

3.3.1 Le CESE se félicite de l'introduction d'un tableau de bord annuel concernant les PME, qui permet de suivre des mesures concrètes tout au long du cycle décisionnel. Il attend d'en voir l'application et les résultats.

3.3.2 Le CESE estime que la Commission européenne devrait surveiller en permanence le tableau de bord concernant les PME par le truchement d'un service de coordination centralisé, en étroite coopération avec les différents organes et institutions de l'UE. Les États membres et les organisations de PME sont également invités à participer à l'exercice.

3.4 Améliorer la consultation des PME

3.4.1 Le CESE se réjouit que des feuilles de route informant les parties prenantes des possibles initiatives de la Commission soient mises à leur disposition dans le cadre des travaux préparatoires et consultatifs planifiés. Il convient de donner une large publicité aux consultations des parties prenantes afin que celles-ci puissent y répondre en temps voulu. Elles devraient toutefois être fondées sur la qualité plutôt que sur la quantité et être étayées par des données empiriques recueillies lors d'entretiens avec de vrais entrepreneurs et salariés d'entreprises et des organisations professionnelles ou dans le cadre de visites ou de l'observation de micro- et de petites entreprises. Le CESE rappelle à la Commission que les feuilles de route devraient toujours comprendre une première évaluation approximative

⁽⁸⁾ La récente analyse d'impact sur le paquet de mesures relatives au contrôle technique comptait 102 pages et celle sur la protection des données jusqu'à 241 pages.

⁽⁹⁾ Voir l'avis de M. PEGADO LIZ sur "Une réglementation intelligente" – point 4B.

⁽¹⁰⁾ Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) – réglementation intelligente – réponse à la consultation des parties prenantes. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/beuc_en.pdf (en anglais uniquement).

⁽¹¹⁾ http://www.etuc.org/IMG/pdf/our_priorities_soc_dial_in_smes.pdf (en anglais uniquement).

des coûts prévus afin de permettre aux parties prenantes de procéder à un bilan qualitatif des incidences possibles. Le CESE rappelle à la Commission qu'une vaste consultation des parties prenantes est d'une importance cruciale pour recueillir des données de grande qualité et élaborer des propositions de réglementation intelligente.

3.4.2 À l'issue de la consultation, bon nombre d'associations professionnelles et de leurs membres se demandent si les efforts qu'ils ont consentis pour aider à recenser les problèmes potentiels et les solutions à y apporter ont été payants. Le CESE préconise de permettre à certains d'entre eux, en instaurant une procédure officielle idoine, de participer au comité d'analyse d'impact en qualité d'experts externes, qui seraient chargés de procéder à un examen complémentaire des propositions de la Commission afin de garantir que les différentes notions en jeu soient bien compris.

3.4.3 Le CESE a constaté une augmentation relative du nombre d'actes délégués adoptés par les législateurs ces dernières années. Bon nombre des décisions prises par la voie d'actes délégués ont un impact non négligeable sur les PME. Le Comité estime par conséquent qu'il conviendrait d'élargir le champ de la consultation à certains actes délégués essentiels susceptibles d'exercer une incidence économique, environnementale et/ou sociale considérable sur un secteur précis ou sur d'importantes parties prenantes.

3.4.4 Le CESE plaide pour qu'un véritable dialogue structuré concernant les PME soit mené avec différentes parties intéressées au cours du processus d'élaboration de la législation. Ce partenariat devrait garantir la participation de l'ensemble des PME et de leurs organisations, en particulier des associations de petites entreprises qui défendent l'application des principes "Priorité aux PME" ("*Think Small First*") et "une fois seulement" ("*only once*") énoncés dans le "*Small Business Act*"⁽¹²⁾ afin de donner un coup de pouce aux objectifs d'efficacité.

3.4.5 Le CESE soutient le principe du réseau Entreprise Europe. Il déplore que son potentiel n'ait pas encore été pleinement exploité car il semble que nombre de PME européennes n'aient pas conscience de son existence. Les services qu'il offre devraient se greffer sur les demandes et les besoins réels des PME, en s'appuyant sur une coopération étroite avec les organisations de PME. Le Comité est d'avis que les organismes composant le réseau Entreprise Europe doivent bénéficier d'un soutien leur permettant de consacrer davantage de ressources aux besoins des PME dans leurs rapports avec l'administration publique. Le CESE estime que ce soutien devrait cibler en particulier les plus petites entreprises, lesquelles devraient être directement consultées par le point de contact local du réseau dont elles relèvent lorsque se posent des problèmes liés à la réglementation. Les résultats des entretiens personnels et les contributions des organisations de PME devraient être pris en compte par l'ensemble des services de la Commission de manière à mettre en pratique le principe de "priorité aux PME".

3.4.6 Le CESE se félicite de la prolongation du mandat du groupe de haut niveau d'experts indépendants sur les charges administratives⁽¹³⁾ (dit "groupe Stoiber"). Il se réjouirait tout

particulièrement de voir le groupe jouer un nouveau rôle clé en assistant la Commission dans la préparation, le suivi et la mise en œuvre des politiques relatives aux micro- et aux petites entreprises, en étroite coopération avec les organisations et syndicats de PME.

3.4.7 Le CESE prend bonne note des résultats de la consultation dite "TOP 10" sur les pires exemples de bureaucratie affectant les PME⁽¹⁴⁾. Il invite la Commission à y répondre dès que possible en présentant des propositions concrètes de simplification.

3.5 Prendre les besoins des PME en considération

3.5.1 Le CESE est favorable à un bilan régulier de la qualité des politiques élaborées en faveur des PME⁽¹⁵⁾ (le "programme REFIT"). Il se réjouit de prendre connaissance des résultats des évaluations menées à titre expérimental⁽¹⁶⁾ et tient à encourager la Commission à lancer, dans son programme de 2014, d'autres bilans de qualité dans des domaines clés jugés d'une importance cruciale pour la création de croissance et d'emploi. La Commission est invitée à publier sur son site Internet tous les bilans de qualité réalisés ou projetés.

3.5.2 Le CESE propose également de procéder à un vaste bilan de qualité de la législation européenne à laquelle les entreprises sont confrontées dans leurs échanges commerciaux par-delà les frontières extérieures de l'UE. Il estime que les charges imposées par cette législation sont élevées et qu'un tel bilan apporterait une contribution appréciable aux programmes de l'UE en faveur de la réglementation intelligente, de la croissance et du commerce.

3.5.3 Le CESE invite la Commission à se servir du programme REFIT pour recenser les réglementations existantes et les propositions en instance qui ne présentent plus d'utilité et en proposer dès que possible le retrait, ainsi que pour poursuivre la consolidation de la législation existante dans le cadre de ses efforts de simplification. Il est souhaitable que tous les objectifs de réduction soient mesurables et propres à apporter des changements tangibles et positifs aux entreprises.

3.5.4 Le CESE estime opportun de recourir à un meilleur choix d'instruments juridiques, notamment à des mécanismes d'autorégulation et de corégulation⁽¹⁷⁾.

3.6 Vers une meilleure gouvernance et un mécanisme de coordination de l'élaboration des politiques destinées aux PME

3.6.1 Le CESE signale que la réglementation intelligente est une responsabilité partagée de tous les acteurs de l'élaboration des politiques européennes, que ce soit à l'échelon de l'UE ou des États membres.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-168_fr.htm.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2013_fr.pdf

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf (en anglais uniquement)

⁽¹⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.self-and-co-regulation>

⁽¹²⁾ Voir point 2.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm (en anglais uniquement).

3.6.2 Au niveau européen:

- Le Comité estime que si la Commission s'engage à limiter au minimum les coûts administratifs imposés aux entreprises dans ses propositions législatives, le Conseil et le Parlement devraient s'engager de même à réduire les charges administratives pesant sur les entreprises ou à les limiter aux niveaux visés par la proposition de la Commission.
- Si le Conseil et le Parlement vont au delà de ces niveaux, ils devraient être tenus de justifier leur décision. Le CESE appelle donc le Parlement et le Conseil à s'engager à effectuer, le cas échéant, des analyses d'impact sur les modifications de fond apportées aux propositions de la Commission.

3.6.3 Au niveau des États membres:

- Le CESE est d'avis que le principe de réglementation intelligente ne fonctionnera que s'il s'accompagne d'une mise en œuvre intelligente. Le Comité appelle les États membres à ne pas affaiblir les mesures de simplification prises au niveau de l'UE lorsqu'ils les transposent dans la législation nationale. La surréglementation ("*gold plating*") constitue une entrave manifeste à l'esprit d'entreprise. Le Comité suggère dès lors d'imposer une formation spécifique

obligatoire aux responsables politiques, aux fonctionnaires ministériels et aux autres acteurs chargés de la transposition de la législation dans l'ordre juridique national.

- Ceci n'empêche pas pour autant les États membres de se doter de normes plus élevées s'ils le souhaitent.
- Le CESE invite la Commission à apporter son aide aux États membres sous la forme de réunions et d'ateliers avec les pouvoirs publics afin de faciliter le processus de mise en œuvre. Il estime que la Commission devrait coordonner soigneusement le suivi de la mise en œuvre, en étroite collaboration avec les différentes directions générales et avec les États membres.
- Le CESE propose que la Commission et les États membres collaborent plus étroitement en partageant des exemples de bonnes pratiques en matière d'analyses d'impact, dans l'objectif d'élaborer des procédures comparables, transparentes et flexibles. Les États membres sont également invités à renforcer l'échange de bonnes pratiques en matière de simplification de la réglementation concernant les PME ⁽¹⁸⁾ (par exemple, les solutions d'administration en ligne permettant aux entreprises de comprendre les règles et de s'y conformer ⁽¹⁹⁾).

Bruxelles, 11 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm (en anglais uniquement).

Voir l'exemple présenté ci-après: http://www.bru.gov.mt/15-6-reduction-in-administrative-burden-registered_news-posted-on-17th-december-2012. À Malte, l'Unité "Amélioration de la réglementation" (Better Regulation Unit – BRU) a été constituée au début de l'année 2006, à la suite de l'engagement pris par le gouvernement national de promouvoir un environnement favorable à une meilleure réglementation.

⁽¹⁹⁾ <http://www.irma-international.org/viewtitle/21237/> Ron Craig "E-government and SMEs".

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de soutien à la surveillance de l'espace et au suivi des objets en orbite»

COM(2013) 107 final — 2013/0064 (COD)

(2013/C 327/08)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 14 et le 20 mars 2013, respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de soutien à la surveillance de l'espace et au suivi des objets en orbite"

COM(2013) 107 final — 2013/0064 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 165 voix pour, 1 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) reconnaît l'importance pour l'Europe de se doter d'un système autonome de surveillance de l'espace afin de protéger ses propres infrastructures spatiales et de garantir la sécurité des lancements; il accueille favorablement l'initiative de la Commission, qui aborde ce thème pour la première fois et propose des solutions pour entamer dans ce domaine un processus de collaboration et d'intégration au sein de l'Union européenne.

1.2 Le CESE soutient l'idée de la Commission selon laquelle les États membres soumettraient à son approbation des propositions opérationnelles dans les cas où la qualité et la quantité des informations prévues, ainsi que le partage des connaissances, notamment sur les méthodologies et les capacités d'analyse des données, revêtiraient un intérêt européen évident.

1.3 Le CESE est conscient de la difficulté de trouver des solutions partagées par tous les États membres et considère la proposition de la Commission comme un premier pas important vers des objectifs plus ambitieux de travail en commun. La présence de puissants intérêts militaires dans ce programme rend très complexe la création d'une infrastructure commune, que le CESE espère voir se concrétiser le plus rapidement possible, justement sur la base de cette initiative. Cela dit, il est tout à fait opportun de jeter les bases de cette collaboration entre civils et militaires, dans laquelle devraient également intervenir l'Agence spatiale européenne (ASE), l'Agence européenne de défense et la direction gestion des crises et planification.

1.4 Le CESE estime prioritaire que les financements prévus pour l'activité de SST au cours des 7 années de fonctionnement du service servent à construire un premier embryon de capacité européenne indépendante, vers laquelle pourrait être transférée une partie de la capacité existante au sein des départements de

la défense des États membres. Cette capacité pourrait être mise en place grâce aux télescopes optiques déjà utilisés en Europe (Canaries) et à la construction d'au moins un radar européen de classe similaire à ceux dont disposent les structures de défense. L'on irait ainsi dans le sens d'un investissement durable grâce auquel de nouvelles capacités et compétences pourraient être transférées dans le civil afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens européens.

1.5 Le CESE est d'avis que pour les 7 années couvertes par le programme, il convient de définir, au moyen de prévisions spécifiques, le niveau de service attendu de la part des partenaires nationaux en ce qui concerne la quantité de données à fournir, leur typologie, leur fréquence, leur qualité et leur disponibilité, de manière à disposer des instruments nécessaires pour évaluer le service, comme dans le cas des programmes de recherche du septième programme-cadre, pour lesquels ces paramètres sont clairement définis et coordonnés.

1.6 Le CESE recommande de maintenir ouverts les critères d'accès au programme et de les préciser davantage dans le texte de l'article 7, paragraphe 1, lettre a). Il est essentiel que soient admis à participer au programme non seulement les pays possédant déjà une capacité indépendante (par exemple la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni), mais aussi tous ceux qui sont en mesure de mettre à la disposition des partenaires des compétences de traitement des données. Le texte proposé devrait être révisé en ce sens.

1.7 Le CESE fait remarquer que l'ensemble des activités de surveillance de l'espace (*Space Situational Awareness – SSA*) comporte, outre la surveillance et la localisation des objets en orbite (*Space surveillance and tracking – SST*), la prévision et le suivi des phénomènes météorologiques spatiaux (*Space Weather*, concernant l'activité magnétique du soleil) et l'observation des objets évoluant à proximité de la Terre (*Near-Earth Objects – NEO*).

1.8 En particulier, étant donné qu'il est communément admis que pour les infrastructures spatiales, le danger lié à l'activité solaire est au moins égal, voire beaucoup plus grand que celui dû aux effets d'événements particulièrement intenses, le CESE estime que ces deux aspects devraient faire l'objet d'un suivi parallèle, comme le prévoyait initialement la définition de la SSA, et invite dès lors la Commission à définir un cadre complet et intégré des multiples aspects de la défense des infrastructures spatiales, notamment avec l'ASE, déjà activement engagée dans un programme de protection contre les radiations solaires. Les conclusions de la Conférence sur l'espace et la sécurité, tenue à Madrid les 10 et 11 mars 2011 (mentionnées dans l'analyse d'impact) font clairement référence au renforcement de la coopération dans ce domaine entre tous les acteurs concernés, en particulier l'UE, l'ASE et les États membres.

1.9 Le CESE approuve la proposition de la Commission concernant le renforcement de la coopération avec les États-Unis et les autres États membres intéressés par un projet commun de protection des infrastructures spatiales, permettant d'éviter les collisions dangereuses et parfois catastrophiques avec des éléments de matière minuscules qui peuvent mettre hors d'usage un satellite coûteux et indispensable aux activités humaines.

2. Document de la Commission

2.1 La communication à l'examen propose la mise en place d'un nouveau programme européen de surveillance de l'espace et de suivi des objets en orbite, baptisé SST (*Space Surveillance and Tracking*).

2.2 Ce programme a été créé pour répondre à la nécessité de protéger les infrastructures spatiales européennes, en particulier celles correspondant aux programmes Galileo et Copernicus/GMES, mais aussi les lancements européens, des risques de collision avec des débris spatiaux.

2.3 La communication définit également le cadre légal du programme et son schéma de financement pour la période 2014-2020.

2.4 La communication est accompagnée d'un rapport⁽¹⁾ qui examine en particulier cinq schémas de financement et de gestion du programme, en indiquant pour chacun d'entre eux les caractéristiques, les coûts et les bénéfices.

2.5 Un rapport précède le texte législatif proprement dit et en illustre le contexte.

2.6 La contribution indicative globale de l'Union à la mise en œuvre du SST s'élève à 70 millions d'euros, pour la période 2014-2020.

2.7 Ce montant couvrirait la contribution au fonctionnement des capteurs que possèdent déjà les États membres participants – normalement, leurs structures militaires – et d'un service

d'alerte basé sur des données fournies par les États membres participants et assuré par le centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE).

2.8 La participation au programme est facultative et il est prévu que les États participants doivent détenir des capteurs (téléscopes, radars) déjà opérationnels ainsi que les ressources techniques et humaines nécessaires ou des compétences pertinentes dans le domaine du traitement des données.

2.9 Selon la synthèse de l'analyse d'impact annexée à la proposition, le coût minimal associé aux impacts de débris avec les satellites opérationnels européens serait de 140 millions d'euros par an en Europe, et pourrait, d'après les estimations, aller jusqu'à 210 millions d'euros eu égard à la croissance de 50 % prévue pour les services liés au secteur satellitaire au cours des prochaines années. Ces données représentent une estimation très prudente et n'incluent pas la perte "au sol", à savoir la perte économique causée par l'interruption des services qui dépendent des données satellitaires.

2.10 Il importe de noter que dans la quasi-totalité des cas, les pertes ne sont pas tant liées à la destruction physique des satellites qu'à la diminution de leur vie opérationnelle causée par les manœuvres effectuées dans le but d'éviter les collisions.

2.11 Bien que plusieurs États membres disposent actuellement de leur propre service de surveillance, la Commission estime que l'intervention de l'UE serait nécessaire pour regrouper les investissements requis pour financer le projet, mettre en place des dispositifs de gouvernance, définir une politique en matière de données et veiller à ce que les capacités existantes et futures puissent être exploitées d'une manière coordonnée.

2.12 À ce jour, le réseau américain de surveillance spatiale (*Space Surveillance Network - SSN*), géré par le ministère américain de la défense, constitue la référence pour tous les services d'alerte. Dans ce contexte, la coopération entre l'UE et les États-Unis, basée sur la mise à disposition gratuite de données américaines, est jugée insuffisante dans la mesure où ces données ne sont pas assez précises et font l'objet d'une gestion sur laquelle l'UE ne peut avoir aucun contrôle.

2.13 La création de ce service s'inscrirait donc bien dans la stratégie de non-dépendance de l'Europe dans des domaines considérés comme critiques, en particulier celui de l'accès à l'espace.

2.14 Actuellement, en Europe, on estime que 65 % des capteurs de satellite en orbite basse (LEO) sont totalement ou partiellement gérés par des institutions liées à la défense⁽²⁾.

2.15 Il est estimé que l'Agence spatiale européenne (ASE) n'est pas l'agence appropriée pour mettre en œuvre un programme de ce type dans la mesure où elle n'est pas équipée pour traiter des données de nature confidentielle telles que celles provenant des capteurs gérés par les structures militaires.

⁽¹⁾ Document de travail des services de la Commission – *Impact Assessment* (Analyse d'impact), SWD(2013) 55 final.

⁽²⁾ *Study on Capability Gaps concerning Space Situational Awareness*, ONERA, 2007.

2.16 L'agence européenne qui devrait se charger des fonctions opérationnelles liées à la coordination est le centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE), une agence de l'UE instituée par l'action commune du Conseil du 20 juillet 2001, qui fournit des services et des produits d'information fondés sur l'imagerie géospatiale et assortis de différents niveaux de classification à l'intention d'utilisateurs civils et militaires. Le CSUE pourrait faciliter la fourniture des services SST et participera (en coopération avec les États membres participants) à l'établissement et à la gestion de la fonction de service SST, qui est l'un des objectifs du programme de soutien à la SST. Toutefois, à l'heure actuelle, le statut de cette agence ne prévoit aucune intervention dans le domaine de la SST.

2.17 Il est prévu que les effectifs nécessaires à la gestion du programme seront de 50 personnes (y compris les ressources humaines mises à disposition par les États membres, le CSUE et la Commission).

3. Observations générales

3.1 Le CESE est d'avis que la création d'instruments et les compétences prévues par la proposition ne sont pas suffisantes au niveau européen pour la collecte et l'analyse des données, et que par conséquent, à la fin de la période de financement de 5 ans de ce programme, l'Europe se retrouvera dans la même situation que 5 ans auparavant et devra donc probablement renouveler cette convention pour garantir la continuité de la fourniture des données de la part des structures de défense des États membres participants.

3.2 Dans le cadre du financement proposé de 70 millions d'euros, aucune exigence n'est posée en ce qui concerne la disponibilité, la qualité et la pertinence des données devant être fournies par les structures nationales. Il est dès lors difficile de définir des critères d'évaluation du service rendu. Cela ne sera possible que lorsque la Commission aura publié les actes d'exécution qui devront être rédigés.

3.3 Les États membres estimant que l'ASE n'offre pas de garanties suffisantes pour le traitement de données sensibles, l'agence désignée à cette fin serait le CSUE. Il convient toutefois de noter qu'au niveau des États membres, les pays disposant d'un service de surveillance et de suivi (comme le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne) l'organisent dans le cadre d'une collaboration entre agences spatiales et de la défense, ce qui porte à croire que dans la pratique, ce type de collaboration entre agences spatiales et de la défense s'est avérée efficace. Le motif d'exclusion de l'ASE d'un service de ce type n'est donc pas clair, d'autant plus que cette dernière participe déjà à un service mondial d'alerte et de gestion des catastrophes, à savoir la *Charte internationale "Espace et catastrophes majeures"*.

3.4 Le programme SST est l'un des trois éléments du programme préparatoire de surveillance de l'espace (*Space Situational Awareness – SSA*), mené par l'ASE en mode préopératoire depuis 2009, les deux autres éléments étant la prévision et le suivi des phénomènes météorologiques spatiaux (*Space Weather*) et l'observation des objets évoluant à proximité de la Terre (*Near-Earth Objects*).

3.5 Le programme préparatoire de surveillance spatiale de l'ASE a été financé au moyen d'un budget de 55 millions d'euros. La relation entre ces deux programmes n'est pas claire. Et surtout, l'on ne comprend pas comment ce service de SST pourra être soutenu au moyen d'un service similaire générant et gérant les alertes relatives aux risques dus à l'activité solaire.

3.6 Il est utile de comparer l'étendue des dégâts causés par des collisions avec des débris aux dégâts liés à l'activité géomagnétique du soleil. Selon une étude de l'Agence américaine d'observation océanique et atmosphérique (NOAA)⁽³⁾, les pertes économiques dues aux effets des tempêtes solaires sur les infrastructures satellitaires seraient considérables. En 2003, l'activité solaire intense a détruit ADEOS-2, un satellite japonais de 640 millions de dollars. En 1997, une tempête magnétique a causé la perte du satellite de télécommunications Telstar, d'une valeur de 270 millions de dollars, tandis qu'en 1989, une autre tempête magnétique avait provoqué neuf heures de panne générale d'électricité dans la région du Canada, dont les dommages ont été évalués à 6 milliards de dollars.

3.7 L'on estime qu'une super-tempête solaire telle que celle survenue en 1859 provoquerait aujourd'hui, si l'on tient compte uniquement des dégâts aux satellites en orbite géostationnaire, des dommages d'une valeur de 30 milliards de dollars, tandis que les dégâts opérationnels au réseau électrique feraient monter ce chiffre à 1 ou 2 trillions de dollars, et 4 à 10 ans seraient nécessaires pour que celui-ci redevienne pleinement fonctionnel⁽⁴⁾.

3.8 Le niveau de risque lié à l'activité solaire est au moins égal à celui dû aux débris. Il conviendrait dès lors que ces deux types de risques fassent l'objet d'une surveillance conjointe, comme l'a d'ailleurs préconisé la conférence de Madrid de mars 2011. Toutefois, la communication ne précise pas qui mettra en œuvre un service opérationnel relatif aux alertes liées à l'activité solaire.

3.9 Le CESE estime que la proposition devrait prendre en considération la protection des infrastructures spatiales européennes, et notamment une activité complémentaire de suivi des phénomènes météorologiques spatiaux et les délais de mise en œuvre et d'intégration des deux systèmes.

4. Observations particulières

4.1 Selon l'article 5, paragraphe 2, plutôt que de développer de nouvelles capacités, il conviendra de réutiliser les capacités existantes des États membres. Cependant, au point 2 de l'exposé des motifs, il est dit explicitement que les capacités existantes sont insuffisantes. Il n'y a aucune indication claire quant au type de système à réaliser en détail, ni même en ce qui concerne les cinq options énumérées dans l'analyse d'impact accompagnant la communication.

4.2 Les caractéristiques techniques de ce système ne sont pas clairement définies. Les objectifs sont décrits, mais l'on renvoie à une discussion ultérieure entre les États membres afin de déterminer ce qui doit être organisé.

⁽³⁾ *Value of a Weather-Ready Nation*, 2011, NOAA.

⁽⁴⁾ Voir: National Research Council (2008), *Severe Space Weather Events. Understanding Societal and Economic Impacts: A Workshop Report*. Washington, DC, The National Academies Press.

4.3 Relation entre les domaines militaire et civil: Le système est conçu comme un système civil. La majorité des informations sont toutefois d'origine militaire. Il n'y a ni exigences, ni protocoles explicites obligeant la partie militaire à fournir ces informations à la partie civile. Ici aussi, le document renvoie à une résolution ultérieure du problème.

4.4 Relation entre les États membres et l'UE: La proposition indique que tous les capteurs sont et restent la propriété des différents États membres. Il ne semble pas y avoir d'exigences explicites garantissant un flux minimum de données et d'informations.

4.5 Définition du service: La proposition n'aborde pas explicitement ce point. Il n'est donc pas possible d'estimer s'il est suffisant pour les projets relevant du programme.

4.6 Dans sa résolution du 26 septembre 2008 intitulée "Faire progresser la politique spatiale européenne", le Conseil insiste sur la nécessité de "*mettre en place une capacité permettant de satisfaire les besoins des utilisateurs européens en termes de surveillance globale de l'environnement spatial*".

4.7 Il importe de continuer à développer activement le programme SST comme les programmes actuels de SSA.

4.8 Les "indicateurs de résultats et d'incidences" visés au paragraphe 1.4.4 de la fiche financière sont une tautologie, car ils apportent peu d'éléments, d'un point de vue opérationnel, permettant d'évaluer a posteriori l'efficacité du programme.

4.9 Au-delà de la définition de la *gouvernance*, le modèle opérationnel du système est mal défini. La participation des États membres n'est pas obligatoire. Quelle serait la base minimale requise pour que le service puisse fonctionner?

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil rapprochant les législations des États membres sur les marques (refonte)»

COM(2013) 162 final — 2013/0089 (COD)

(2013/C 327/09)

Rapporteur général: M. HERNÁNDEZ BATALLER

Les 15 et 16 avril 2013, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen respectivement, ont décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil rapprochant les législations des États membres sur les marques (refonte)

COM(2013) 162 final — 2013/0089 (COD).

Le 16 avril 2013, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée "Marché unique, production et consommation" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet 2013) de nommer M. HERNÁNDEZ BATALLER rapporteur général, et a adopté le présent avis par 116 voix pour et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Au regard de la valeur économique indiscutable des marques et de leur incidence positive sur le fonctionnement du marché intérieur, le présent cadre normatif de protection supranationale s'avère manifestement insuffisant. La proposition de directive constitue cependant une avancée par rapport à la situation actuelle qui se caractérise par des divergences normatives entre la marque de l'UE et les marques nationales.

1.2 Par conséquent, le Comité plaide pour un renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle attachés à l'utilisation légitime d'une marque commerciale, en améliorant autant que possible le registre des marques de l'UE et en incitant la Commission européenne à soutenir l'OHMI dans l'exercice de ses fonctions de contrôle du respect des droits en question.

1.3 À cet égard, le droit de l'Union confère au titulaire d'une marque aussi bien son utilisation exclusive dans un but lucratif ("ius utendi") que la possibilité d'empêcher que son exploitation soit compromise par les actes de tiers consistant à imiter ou à s'approprier abusivement des signes distinctifs ("ius prohibendi"). Le Comité demande l'adoption de mesures préventives et de réparation à l'égard du piratage, qui porte préjudice à la compétitivité des entreprises européennes.

1.4 Toutefois, la réglementation de l'UE en vigueur ne définit pas avec précision les conditions dans lesquelles le titulaire d'une marque peut entamer les actions appropriées pour empêcher ces actes.

1.5 De manière générale, l'ensemble de ce processus d'harmonisation devrait aboutir au cours des prochaines années à

l'uniformisation du droit des marques par l'adoption d'un Code des marques de l'Union, qui devrait notamment permettre l'instauration d'une procédure souple, uniforme et économique qui aide les intéressés à opter librement pour l'enregistrement volontaire de la marque commerciale, ce qui mettra un terme aux disparités législatives actuelles.

1.6 Le CESE devrait jouer un rôle actif dans la procédure législative d'adoption de l'ensemble des actes liés à la propriété intellectuelle; il regrette dès lors que la proposition de modification du règlement sur la marque communautaire ne lui soit pas soumise à consultation.

1.7 Le CESE espère qu'à l'avenir un régime garantira une protection uniforme des marques pour les entreprises et les consommateurs.

2. Introduction

2.1 Au niveau international, le droit des marques est régi par la convention pour la protection de la propriété industrielle, signée à Paris le 20 mars 1883, revue pour la dernière fois à Stockholm le 14 juillet 1967 et amendée le 28 septembre 1979 ⁽¹⁾ (ci-après dénommée la "Convention de Paris").

2.2 En vertu de l'article 19 de cette convention, les États auxquels elle s'applique se réservent le droit de prendre séparément, entre eux, des arrangements particuliers pour la protection de la propriété industrielle.

⁽¹⁾ Recueil des traités des Nations unies, vol. 828, n° 11851.

2.3 Cette disposition a servi de base pour l'adoption de l'arrangement de Nice relatif à la classification internationale des produits et des services aux fins de l'enregistrement des marques, adopté lors de la conférence diplomatique de Nice le 15 juin 1957, révisé pour la dernière fois à Genève le 13 mai 1977 et modifié le 28 septembre 1979 ⁽²⁾. La classification de Nice est révisée tous les cinq ans par un comité d'experts.

2.4 Selon la base de données de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), seules parmi les États membres de l'Union la République de Chypre et la République de Malte ne sont pas parties à l'arrangement de Nice, mais utilisent toutes deux la classification de Nice.

2.5 La protection des marques est essentiellement territoriale. Cela tient au fait que la marque est un droit de propriété qui protège un signe sur un territoire défini.

2.5.1 Dans le droit primaire de l'Union, la protection de la propriété intellectuelle est prévue à l'article 17, paragraphe 2, de la Charte européenne des droits fondamentaux.

2.5.2 L'article 118 TFUE dispose également que dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures relatives à la création de titres européens pour assurer une protection uniforme des droits de propriété intellectuelle dans l'Union, et à la mise en place de régimes d'autorisation, de coordination et de contrôle centralisés au niveau de l'Union.

2.6 Au sein de l'Union européenne coexistent la protection de la marque nationale et celle de la marque communautaire. Le titulaire d'une marque nationale peut exercer les droits dérivés de ladite marque sur le territoire de l'État membre dont la législation sert de base à la protection de la marque. Le titulaire d'une marque communautaire peut faire la même chose sur le territoire des vingt-huit États membres, car la marque produit ses effets sur l'ensemble de ce territoire.

2.7 Les législations des États membres sur les marques ont été partiellement harmonisées par la directive 89/104/CEE du Conseil du 21 décembre 1988, codifiée par la suite par la directive 2008/95/CE.

2.8 Parallèlement aux systèmes de marques nationaux, et en liaison avec eux, le règlement (CE) n° 40/94 du Conseil, du 20 décembre 1993, sur la marque communautaire, codifié par le règlement (CE) n° 207/2009 du Conseil, a créé un système autonome d'enregistrement de droits unitaires qui produit les mêmes effets dans toute l'UE. C'est dans ce contexte qu'a été créé l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI), afin d'assurer l'enregistrement et la gestion des marques communautaires.

2.9 Au cours des dernières années, la Commission a organisé des débats publics sur la propriété intellectuelle, auxquels a participé le CESE et, en 2011, a annoncé une révision du système des marques en Europe afin de le moderniser tant à l'échelle de l'UE que des États membres, en le rendant plus efficace, plus efficient et plus cohérent dans son ensemble.

2.10 Dans sa résolution du 25 septembre 2008 sur le plan européen global de lutte contre la contrefaçon et le piratage, le Conseil de l'Union européenne a demandé le réexamen du règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil du 22 juillet 2003 concernant l'intervention des autorités douanières à l'égard de marchandises soupçonnées de porter atteinte à certains droits de propriété intellectuelle ainsi que les mesures à prendre à l'égard de marchandises portant atteinte à certains droits de propriété intellectuelle ⁽³⁾. Le CESE espère que des améliorations soient introduites dans le cadre juridique pour renforcer le contrôle des droits de propriété intellectuelle de la part des autorités douanières et garantir une sécurité juridique adéquate.

2.11 Le système européen des marques est fondé sur le principe de la coexistence et de la complémentarité entre la protection des marques à l'échelon national et au niveau européen.

2.12 Si le règlement relatif aux marques prévoit un système complet couvrant tous les aspects du droit matériel et procédural, l'harmonisation législative actuellement prévue par la directive concerne uniquement certains aspects du droit matériel, et la proposition vise donc à ce que les règles fondamentales soient globalement similaires et, au minimum, que les principales règles de procédure soient compatibles.

2.13 La proposition a pour objectif de promouvoir l'innovation et la croissance économique, en faisant en sorte que les systèmes des marques soient plus accessibles aux entreprises dans toute l'UE et plus efficaces, en les rendant moins complexes et moins coûteux, mais aussi plus rapides, plus prévisibles et juridiquement plus sûrs.

2.14 Cette refonte poursuit les objectifs concrets suivants:

- moderniser et améliorer les dispositions de la directive actuelle. Il s'agit de modifier les dispositions obsolètes, d'accroître la sécurité juridique et de clarifier les droits conférés par les marques en ce qui concerne aussi bien leur portée que leurs limites;
- rapprocher davantage les législations et les procédures nationales en matière de marques, en vue de les aligner davantage sur le système de la marque communautaire, et ce:
 - a) en insérant de nouvelles règles de droit matériel dans la directive;
 - b) en y définissant également les grandes règles de procédure, sur le modèle des dispositions contenues dans le règlement, en particulier celles pour lesquelles les divergences actuelles sont sources de problèmes majeurs pour les utilisateurs, dans les cas où cet alignement est jugé indispensable pour créer un cadre européen harmonieux de systèmes complémentaires de protection des marques;
- faciliter la coopération entre les offices nationaux des États membres et l'OHMI, en mettant en place une base juridique pour cette coopération, en vue de promouvoir la convergence des pratiques et le développement d'outils communs.

⁽²⁾ Recueil des traités des Nations unies, vol. 818, n° I-11849.

⁽³⁾ JO L 196 du 2.8.2003, p. 7.

2.15 La proposition de directive entend, d'une part, actualiser et améliorer les dispositions en vigueur en ce qui concerne:

- la nouvelle définition de la marque, en proposant l'enregistrement d'objets qui peuvent être représentés par des moyens technologiques offrant des garanties satisfaisantes;
- les droits conférés par la marque, visés aux articles 10 et 11 qui portent sur les droits conférés sans préjudice des droits antérieurs; les cas de double identité, l'utilisation en tant que dénomination sociale de l'entreprise ou nom commercial, l'usage dans une publicité comparative, les expéditions de fournisseurs commerciaux, les produits introduits sur le territoire douanier, les actes préparatoires et la limitation des effets de la marque.

2.16 D'autre part, la proposition vise à harmoniser davantage les dispositions de droit matériel par: la protection des indications géographiques et des mentions traditionnelles; la protection des marques jouissant d'une renommée; la mise en évidence le droit des marques en tant qu'objet de propriété, dans la mesure où elles peuvent faire l'objet d'une cession des droits réels et la réglementation des marques collectives.

2.17 S'agissant de l'harmonisation des principales règles de procédure, elle couvre: la désignation et la classification des produits et services; l'examen d'office; les taxes; les procédures d'opposition; le non-usage comme moyen de défense dans une procédure d'opposition; la procédure de déchéance ou de nullité; le non-usage comme moyen de défense dans une procédure de nullité.

2.18 En complément au cadre juridique de coopération proposé dans le cadre de la révision du règlement, la proposition entend également faciliter la coopération entre les offices, l'article 52 établissant la base juridique pour faciliter la coopération entre l'OHMI et les offices de propriété intellectuelle des États membres.

3. Remarques générales

3.1 Le CESE accueille avec satisfaction la proposition de directive de la Commission européenne qui s'avère particulièrement opportune dans un contexte économique mondial caractérisé par une forte compétitivité, ainsi que par une décélération économique en Europe.

3.1.1 La marque contribue, d'une part, à la création de valeur des entreprises et à la fidélisation de la clientèle et, d'autre part, à la protection des consommateurs.

3.1.2 Ce dernier aspect est particulièrement important pour plusieurs raisons:

- premièrement, parce que la protection des marques réduit les coûts de recherche des consommateurs;
- deuxièmement, parce qu'elle garantit un niveau de qualité cohérent, qui oblige le producteur à veiller au contenu du produit et du service;
- troisièmement, parce qu'il exige un investissement dans l'amélioration et l'innovation qui renforce la confiance commerciale des consommateurs.

3.2 La proposition de directive améliorera le cadre juridique actuel des législations des États membres de manière significative sur trois aspects:

- la simplification des systèmes d'enregistrement des marques de toute l'UE et, partant, la réduction des coûts et l'augmentation de la vitesse des procédures;
- la sécurité juridique découlant d'une amélioration de la complémentarité entre les règles internes et les règles supranationales dans ce domaine, et la coordination entre les autorités compétentes; et enfin;
- l'élévation des niveaux de protection de la propriété intellectuelle, qui résulte principalement de la clarification du régime relatif aux biens en transit, l'introduction de nouveaux critères d'enregistrement tels que les marques sonores, et certaines précisions concernant la protection des indications géographiques ou des langues autres que celles de l'UE, entre autres.

3.3 À la lumière de l'évolution économique, commerciale et juridique, elle introduit des nouveautés importantes comme la définition de la marque, ce qui autorise une identification non graphique qui permet une identification plus précise, ouvrant ainsi la porte à l'enregistrement de marques pouvant être représentées par des moyens technologiques offrant des garanties satisfaisantes.

3.4 Le CESE juge positif que la proposition entende harmoniser davantage les dispositions de droit matériel par la protection des indications géographiques et des mentions traditionnelles, la protection des marques jouissant d'une renommée et le traitement des marques en tant qu'objet de propriété, comme la cession et des aspects essentiels de l'exploitation commerciale. L'introduction dans la proposition de la directive des marques collectives et des marques de garanties revêt une grande importance pour les entreprises et pour les consommateurs.

3.5 Enfin, l'harmonisation des principales règles de procédure est accueillie avec satisfaction par le CESE, car elle conduit à l'établissement de règles communes pour la désignation et la classification des produits et des services, selon les principes définis par la Cour de justice, l'examen d'office, ainsi que la procédure d'opposition et celles de la déchéance ou de la déclaration de nullité.

3.6 En outre, le Comité se réjouit que la procédure d'élaboration de la proposition de directive ait donné lieu à une vaste publicité et une large participation des secteurs concernés de la société civile.

3.7 Toutefois, il convient de formuler certaines objections concernant l'objet et le contenu de la proposition sans préjudice de ce que peut prévoir la proposition de modification du règlement (CE) n° 207/2009 en vigueur, qui a établi un système unique d'enregistrement des droits unitaires, et qui constitue un paquet législatif avec la proposition de directive à l'examen.

3.8 À cet égard, le Comité manifeste son étonnement que la proposition COM(2013) 161 du 27 mars 2013 de modification du règlement sur la marque communautaire ne lui ait pas été soumise pour avis.

3.9 Compte tenu du fait qu'il s'agit d'un acte qui a une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (article 118 TFUE) et qui touche au niveau de protection des consommateurs (article 169 TFUE), une interprétation contextuelle et cohérente des dispositions des traités qui attribuent expressément au Comité la compétence consultative dans ces domaines justifie la participation obligatoire du CESE à la procédure législative d'adoption de l'acte en question.

3.10 À cet égard, le droit de l'Union confère au titulaire d'une marque son utilisation exclusive dans un but lucratif ("ius utendi") ainsi que la possibilité d'empêcher que son exploitation ne soit compromise par les actes de tiers consistant à imiter ou à s'approprier de manière abusive des signes distinctifs ("ius prohibendi"), article 9 du règlement (CE) n° 207/2009.

3.11 Toutefois, la réglementation de l'UE en vigueur ne définit pas avec précision les conditions dans lesquelles le titulaire d'une marque peut entamer les actions appropriées pour empêcher ces actes.

3.11.1 Bien que la proposition de directive accroisse de manière significative le nombre de cas dans lesquels le titulaire de la marque peut interdire son utilisation par des tiers (article 10), en prévoyant notamment une nouvelle disposition concernant la violation des droits du titulaire par l'usage d'une présentation, d'un conditionnement ou de tout autre support (article 11), ou son utilisation abusive par un agent ou un représentant du titulaire (article 13), la détermination exacte de la portée du droit est soumise à l'appréciation du juge compétent si une action judiciaire est entamée par l'intéressé.

3.11.2 Il reviendra donc à chaque juridiction d'établir s'il existe ou non un risque de confusion ou d'appropriation abusive par un tiers de la marque protégée et, le cas échéant, de déterminer les compensations qui reviennent au titulaire en fonction de la demande introduite.

3.11.3 Par conséquent, la proposition de directive n'offre pas une protection uniforme des droits d'exploitation du titulaire de la marque, ni de ceux des consommateurs lorsque ceux-ci peuvent être affectés par un usage abusif ou frauduleux d'une marque commerciale.

3.12 La complémentarité entre le système supranational et les systèmes nationaux de protection des droits du titulaire d'une marque induit donc un risque manifeste en ce qui concerne l'efficacité et la rapidité de ladite protection, que vise la proposition.

3.12.1 Ainsi, il n'est pas garanti que l'on puisse surmonter le problème des divergences internes résultant d'une transposition incorrecte des dispositions de la directive 2004/48/CE (sur le respect du droit à la propriété intellectuelle), relatives aux mesures de garantie de l'action:

- en cessation, y compris l'éventuelle destruction des marchandises et des moyens utilisés pour leur fabrication, ou l'imposition d'astreintes;
- en dommages et intérêts, ou la possibilité d'une publication de l'arrêt correspondant.

3.12.2 Cette insécurité juridique sera aggravée lorsque les violations des droits du titulaire de la marque ont lieu dans plusieurs États membres;

3.13 Ce problème est aggravé par le fait que la proposition de directive prévoit elle-même des dispositions qui accroissent le niveau de complexité de la protection en question.

3.13.1 Ainsi, le paragraphe 3 de l'article 4 (motifs de refus ou de nullité) dispose qu'une marque est susceptible d'être déclarée nulle si sa demande d'enregistrement a été faite de mauvaise foi par le demandeur et qu'"un État membre peut aussi prévoir que de telles marques sont refusées à l'enregistrement".

3.14 Étant donné que, selon l'OHMI, il est exclu de considérer l'absence d'intention d'utilisation comme une preuve de mauvaise foi, quelle autorité établira des critères uniformes pour que les évaluateurs compétents puissent apprécier l'existence d'autres indications d'une mauvaise foi?

3.15 Cette lacune réglementaire est paradoxale si on la met en parallèle avec la nouvelle disposition prévue à au paragraphe 5 de l'article 10 de la proposition de directive qui habilite le titulaire d'une marque enregistrée à empêcher tout tiers d'introduire des produits provenant de territoires qui n'appartiennent pas au territoire douanier de l'État membre, qu'ils y soient mis en libre pratique ou non. Par conséquent, dans ce cas, la proposition de directive n'est pas conforme à la jurisprudence de la Cour de justice sur les marchandises en transit (affaires C-446/09 et C-495/09, Philips/Nokia), et invalide toute présomption ou preuve fondées sur la bonne foi que pourraient faire valoir les tiers en question⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Le paragraphe 5 de l'article 10 dispose que: "Le titulaire d'une marque enregistrée est en outre habilité à empêcher tout tiers d'introduire, dans le contexte d'une activité commerciale, des produits sur le territoire douanier de l'État membre sans qu'ils y soient mis en libre pratique, lorsque ces produits, conditionnement inclus, proviennent de pays tiers et portent sans autorisation une marque qui est identique à la marque enregistrée pour ces produits ou qui ne peut être distinguée, dans ses aspects essentiels, de cette marque." Il s'agit en bref d'établir un mécanisme contre la falsification de marchandises fabriquées en dehors de l'UE en ne permettant pas que les personnes concertées bénéficient de la fiction juridique selon laquelle les biens en transit n'entrent pas sur le territoire douanier de l'UE.

3.16 D'autre part, la prévention et la répression de ce type de pratiques commerciales illégales seraient nettement renforcées si la proposition de la directive prévoyait une base juridique spécifique pour habiliter la Commission européenne à intensifier son action par une coopération avec les autorités des pays tiers dont les entreprises se livrent de manière généralisée et systématique à de telles pratiques.

3.17 Les dispositions du paragraphe 1 de l'article 45 de la proposition de directive qui prévoient de manière générale que les États membres établissent une procédure administrative rapide et efficace permettant de s'opposer, devant leurs offices, à l'enregistrement d'une marque pour les motifs prévus à l'article 5, ne sont pas suffisantes. Il conviendrait de préciser davantage la nature de la procédure en question et de fixer de manière réglementaire le délai raisonnable dans lequel les autorités nationales compétentes doivent agir conformément aux dispositions prévues par le paragraphe 1 de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux (droit à une bonne administration).

3.18 De même, des raisons d'efficacité et de prévisibilité propres à une protection supranationale des titulaires du droit de marque exigent une révision du contenu d'autres dispositions de la proposition de directive, comme les articles 44 et 52. S'agissant du premier des deux articles, qui prévoit de soumettre l'enregistrement ou le renouvellement d'une marque commerciale au paiement d'une taxe supplémentaire pour chaque nouvelle classe de produits et services après la première classe,

il conviendrait de fixer un taux maximal pour les taxes en question.

3.19 Par ailleurs, s'agissant de l'article 52 qui prévoit la coopération entre les États membres et l'OHMI en vue de promouvoir la convergence des pratiques et des outils et de parvenir à des résultats cohérents dans l'examen et l'enregistrement des marques, il conviendrait de prévoir une disposition spécifique qui, conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 291 TFUE, confie à la Commission des compétences d'exécution dans ce domaine en vue de l'adoption d'un "code de conduite" contraignant.

3.20 La coopération administrative de l'OHMI et les différents offices nationaux doit être considérée comme une question d'intérêt commun, conformément aux dispositions de l'article 197 TFUE. Il serait particulièrement opportun dans ce contexte de faciliter l'échange d'information et de fonctionnaires, ainsi que d'appuyer des programmes de formation, en prévoyant à cet effet des enveloppes budgétaires de nature publique.

3.21 De manière générale, l'ensemble de ce processus d'harmonisation devrait aboutir au cours des prochaines années à l'uniformisation du droit des marques par l'adoption d'un Code des marques de l'Union, qui devrait notamment permettre l'instauration d'une procédure souple, uniforme et économique qui aide les intéressés à opter librement pour l'enregistrement volontaire de la marque commerciale.

Bruxelles, le 11 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes sociétés et certains groupes»

COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD)

(2013/C 327/10)

Rapporteur: M^{me} PICHENOT

Le 2 mai 2013 et le 21 mai 2013 respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 50 (1) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes sociétés et certains groupes"

COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 95 voix pour, 31 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le Comité accueille favorablement les propositions de la Commission concernant les modifications des directives comptables, tant en matière de publication d'informations non financières qu'en matière de représentation de la diversité dans les instances dirigeantes. Ces modifications limitées participent à l'amélioration du cadre de la gouvernance d'entreprise de l'UE ⁽¹⁾.

1.2 Le Comité recommande au Parlement européen et au Conseil de prendre en compte l'équilibre atteint par ces modifications qui accroissent la transparence en matière environnementale, sociale, sociétale et de Gouvernance (ESG). La proposition de la Commission constitue un dispositif souple et approprié pour améliorer la communication vers les actionnaires, les investisseurs, les salariés et les autres parties prenantes. Cette proposition ne s'adresse qu'aux grandes sociétés, afin d'éviter d'imposer des exigences supplémentaires à des entreprises de plus petite taille.

2. Recommandations

2.1 Le Comité reconnaît que la **conjugaison équilibrée des éléments suivants**, permet de fournir une information non financière aux actionnaires en Assemblée Générale et renseigne les parties prenantes des grandes sociétés. Cet ensemble répond aux objectifs de transparence et de cohérence énoncés.

— Des informations non financières substantielles sont intégrées dans le rapport de gestion annuel;

— ces informations portent notamment sur les questions d'environnement, sociales et de personnel, de respect des droits de l'Homme, de lutte contre la corruption;

— ces informations portent sur les politiques menées en la matière par l'entreprise, sur les résultats de ces politiques ainsi que sur les risques et incertitudes liés à ces questions et sur la manière dont l'entreprise les gère;

— le dispositif s'applique à toutes les sociétés de capitaux couvertes par le champ des actuelles directives comptables;

— sous réserve d'un seuil d'application aux sociétés de plus de 500 employés et dont le total du bilan excède 20 millions d'euros ou dont le chiffre d'affaires est supérieur à 40 millions d'euros, ce qui exempte les PME de cette obligation;

— les entreprises ont la possibilité de s'appuyer sur des cadres nationaux, de l'UE ou internationaux, définissant des principes et/ou des indicateurs ainsi que des lignes directrices en matière de publication de rapports;

— les informations pertinentes pour l'entreprise sont privilégiées par celle-ci;

— le recours à la méthode "Se conformer ou s'expliquer", oblige à rendre compte tout en laissant une certaine latitude à l'entreprise dans le cas où l'absence d'informations lui paraît justifiable;

— la plasticité du dispositif permet de ne pas accroître la charge administrative, en particulier par la possibilité offerte de continuer à établir un rapport séparé qui réponde aux mêmes exigences et fasse partie intégrante du rapport de gestion.

⁽¹⁾ JO C 24 du 28.1.2012, p. 91.

2.2 Le Comité considère, au vu de cet équilibre, que l'adoption de la proposition de directive modifiant les directives comptables interviendrait à **un moment propice**:

- dans une période où les sociétés civiles sont de plus en plus attentives aux effets exercées par les entreprises sur la communauté, où une transparence accrue est réclamée aux États et aux milieux d'affaires et où l'investissement socialement responsable se développe ⁽²⁾;
- dans un contexte où les législations et recommandations nationales extra-financières des États membres restent diverses mais convergent, où, pendant la dernière décennie, les référentiels internationaux tels que ceux de l'OCDE et de l'OIT ont été révisés la norme ISO 26000 a été élaborée et où s'affinent des instruments de reddition extra financière tels que ceux du Global Reporting Initiative (GRI), de European Federation of Financial Analysis Societies (EFFAS), d'agences de notation et organismes d'analyse sociétale, des référentiels sectoriels;
- au moment où, à l'échelle européenne comme internationale, les enseignements tirés des crises, financière, économique, sociale et écologique, accroissent le besoin de transparence ⁽³⁾ en matière d'investissement, de fiscalité et de lutte contre la corruption, notamment dans les industries extractives;
- où des outils sont construits pour mesurer l'impact écologique des activités productives, tels que l'analyse du cycle de vie des produits, l'empreinte écologique, le calcul du coût des externalités négatives;
- et où certaines entreprises répondent aux préoccupations des consommateurs responsables en offrant des biens et services plus durables, par exemple en évitant l'obsolescence programmée et en favorisant le commerce équitable.

2.3 Le Comité se félicite que ces modifications des directives comptables ouvrent des **perspectives** puisqu'elles:

- tendent à intégrer les questions ESG dans la stratégie et la communication de l'entreprise;
- valorisent le rôle des assemblées générales d'actionnaires et les principes pour l'investissement responsable;
- offrent des garanties et des souplesses permettant à toutes les entreprises qui conçoivent la RSE comme la déclinaison microéconomique du développement durable, de s'engager dans cette démarche de progrès;
- amorcent un nouveau mode de présentation et de décision dans la stratégie de l'entreprise qui favorisent le long terme et renforcent les relations entre filiales et tête de groupe.

⁽²⁾ JO C 21 du 21.1.2011, p. 33.

⁽³⁾ L'avis du CESE "Droit européen des sociétés et gouvernance d'entreprise" (pas encore publié dans le J.O.).

2.4 Le Comité attire **l'attention du Parlement européen et du Conseil sur les préconisations suivantes**:

- que les entreprises exposent les impacts, positifs ou négatifs, de leur action sur la société,
- que les entreprises fassent mention dans leurs rapports si des représentants des salariés siègent dans leur conseil d'administration ou de surveillance,
- que les institutions représentatives du personnel soient informées et consultées lors de l'élaboration du rapport de gestion,
- que l'expertise de la partie ESG du rapport soit assurée par des personnes compétentes en ces domaines, en particulier sociaux et environnementaux,
- que les entreprises donneuses d'ordre communiquent sur leurs relations avec leur chaîne d'approvisionnement ou leur chaîne de valeurs, notamment en matière de droit du travail et des droits de l'Homme,
- que des entreprises non soumises à la directive utilisent volontairement cette dynamique de transparence pour améliorer leur façon de mener les affaires,
- que les États membres intègrent la qualité de la reddition non financière dans leur stratégie nationale de RSE,
- que, dans le cadre de la transposition, les États membres qui le jugeraient opportun abaissent le seuil requis afin qu'un nombre significatif d'entreprises nationales soient concernées,
- que la Commission soit invitée à initier ou faciliter un processus associant les "parties prenantes multiples" ⁽⁴⁾ afin de mieux définir les principes directeurs et les standards de référence qui faciliteront la comparabilité et, à plus long terme, l'harmonisation,
- que, dans ses propres politiques de sensibilisation à la RSE et de promotion de celle-ci, telles que prévues dans la communication d'octobre 2011, la Commission recommande aux entreprises concernées d'utiliser les référentiels internationaux, comme guide pour la publication d'informations non financières, qui s'avèrent le plus en accord avec la nouvelle définition de la RSE.

2.5 Le Comité approuve la modification proposée de la 4^e Directive concernant l'obligation de fournir des informations sur la politique de **diversité menée par l'entreprise dans ses organes de gouvernance**.

2.6 Il souligne que les conseils d'administration ou de surveillance ne sont pas seuls concernés et qu'il pourrait être utile d'étendre la politique de diversité aux comités du conseil et notamment au comité d'audit.

⁽⁴⁾ JO C 161 du 6.6.2013, p. 35.

2.7 Il rappelle que les ambitions concernant la place des femmes dans les conseils ne sont pas atteintes dans la plupart des États membres ⁽⁵⁾.

2.8 Il considère qu'il convient d'intégrer parmi les critères de diversité, la participation d'administrateurs salariés issus du monde du travail, notamment du Comité d'entreprise européen, mandatés par les organisations syndicales.

2.9 Enfin, le Comité recommande à la Commission d'encadrer cette révision par une disposition de non-régression par rapport aux législations nationales existantes et de procéder à une évaluation des effets de ces modifications des directives comptables sur les pratiques des entreprises en matière de publication et d'informations non financières, dans un délai de cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive.

3. Éléments du contexte

3.1 Cette proposition de modification des Directives comptables poursuit les efforts entrepris depuis le Livre vert de 2001 sur la RSE ⁽⁶⁾, complété par la communication de 2006 ⁽⁷⁾, et répond aux engagements annoncés dans le Plan de travail de la Communication de 2011 ⁽⁸⁾. Cette modification est rendue nécessaire par les résultats de l'étude d'impact démontrant les limites de l'effectivité des informations non financières publiées par les entreprises et amplement nourrie par les contributions de la consultation publique. Les informations sont de qualités inégales. Les entreprises sont d'ailleurs en nombre insuffisant.

3.2 Le renforcement de la transparence des sociétés en matière sociale et environnementale a été annoncé en avril 2011 dans la Communication de la Commission relative à l'Acte pour le Marché unique.

3.3 En 2005, dès l'Avis sur les instruments de mesure et d'information ⁽⁹⁾, le Comité avait pris en considération la 4^e Directive sur les comptes annuels, laquelle contient une disposition à propos des informations non financières offrant la possibilité aux entreprises de rendre publiques certaines informations sur les aspects sociaux et environnementaux de leurs activités. En 2012, le Comité a soutenu la Commission dans son objectif d'accroître la diversité au sein des conseils d'administration ou de surveillance. Dans l'avis de 2012 ⁽¹⁰⁾ sur la Communication de la RSE, le Comité a rappelé sa position en faveur d'un rapport non financier obligatoire.

3.4 Le Royaume-Uni a été le premier État membre à introduire dans la gouvernance d'entreprise dès 1992 un code (dit code Cadbury) ⁽¹¹⁾ introduisant la méthode "Se conformer ou s'expliquer". Avec des dispositions variables, cette disposition a été adoptée par d'autres pays, notamment l'Allemagne et le Danemark. La souplesse de la méthode permet dans certains domaines sensibles d'exercer un droit de réserve sur des informations comme la lutte contre la corruption dont l'efficacité peut requérir une certaine discrétion voire confidentialité.

3.5 Plusieurs États membres dont la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et l'Espagne ont adopté des législations au cours de la dernière décennie visant à fournir un cadre national de *reporting* dans la perspective d'harmonisation des standards européens.

3.6 Un Accord européen sur la transparence du secteur extractif a été conclu sous présidence irlandaise, il révisé la Directive comptable. Désormais, la Directive impose la transparence (pays par pays et projet par projet) de l'ensemble des flux financiers versés par les entreprises européennes des secteurs extractifs et forestiers en direction des États dans lesquels elles opèrent.

3.7 Dans sa résolution de février 2013 ⁽¹²⁾, le Parlement européen a reconnu l'importance, pour les entreprises, de divulguer des informations sur la durabilité, telles que des facteurs sociaux et environnementaux, afin de recenser les risques en matière de durabilité et d'accroître la confiance des investisseurs et des consommateurs. Le PE a demandé à la Commission de présenter une proposition sur la publication d'informations non financières par les entreprises.

3.8 Dans un contexte de crise où les opinions publiques européennes appellent les entreprises à plus d'éthique, les pratiques RSE sont reconnues comme des facteurs pouvant concourir à la politique commerciale de l'Union européenne, à sa politique de développement ainsi qu'à la mise en œuvre de la stratégie UE 2020. Elle favorise le dialogue social et le dialogue civil (dialogue sociétal). Elle doit aussi permettre de mieux appréhender les réalités dans l'ensemble de la chaîne de sous-traitance. Des faits comme la catastrophe de l'immeuble Rana Plaza au Bangladesh viennent rappeler la nécessité de porter attention à la responsabilité des donneurs d'ordre.

Bruxelles, le 11 juillet 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ JO C 133 du 9.05.2013, p. 68.

⁽⁶⁾ COM(2001) 366 final.

⁽⁷⁾ COM(2006) 136 final. et JO C 286 du 17.11.2005, p. 12.

⁽⁸⁾ COM(2011) 681 final. et JO C 229 du 31.7.2012, p. 77.

⁽⁹⁾ JO C 286 du 17.11.2005, p. 12.

⁽¹⁰⁾ JO C 229 du 31.7.2012, p. 77.

⁽¹¹⁾ "The financial aspects of corporate governance" 1.12.1992.

⁽¹²⁾ Résolution 2012/2098 (INI), rapporteur: M. Raffaele BALDASSARRE.

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

L'amendement suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été rejeté au cours des débats (article 54, paragraphe 3 du règlement intérieur):

Remplacer le texte de l'avis CES3548-2013_00_00_TRA_AS par le texte qui suit

1. Observations générales

1.1 Le CESE juge la proposition de directive superflue (notamment pour ce qui est de l'obligation de fournir des informations sur la «politique de diversité»), car il estime qu'il n'est pas utile d'adopter dans ce domaine de nouvelles dispositions législatives à l'échelle européenne. **D'une manière générale, le CESE n'identifie aucune valeur ajoutée fondamentale qu'apporterait la directive par rapport aux dispositions en vigueur, et craint au contraire un éventuel alourdissement de la charge administrative.**

1.2 Le CESE considère que la transparence fait partie intégrante d'une gestion moderne de l'entreprise. Les entreprises européennes ont prouvé qu'elles sont suffisamment transparentes au vu de la législation en vigueur. En Europe, la responsabilité sociale relève de la compétence des entreprises, elle fait partie de leur stratégie et s'exerce sur une base volontaire. Même en période de crise, les entreprises européennes n'ont pas réduit leur niveau de transparence ni de responsabilité.

1.3 Le CESE prend note du fait que certaines parties prenantes ainsi que le grand public éprouvent le besoin d'une transparence accrue des politiques des entreprises, notamment lorsqu'il s'agit de la publication d'informations sociales et environnementales, et tout particulièrement quand cela concerne des entreprises qui mènent leurs activités dans des pays tiers, telles que les entreprises extractives en Afrique (risques pour l'environnement, corruption), les entreprises de textile en Asie (enjeux sociaux, droits de l'homme), etc.

1.4 La seule valeur ajoutée que l'on pourrait reconnaître à la proposition réside dans le fait qu'elle cible la problématique des risques, leur définition, leur gestion et l'obligation de les déclarer. Cela pourrait permettre aux entreprises de mieux gérer ces risques et les occasions, et, partant, de mieux assumer les responsabilités liées à leurs activités non financières. Mais même dans ce cas de figure, c'est l'entreprise concernée qui devrait pouvoir décider si elle souhaite effectuer cette démarche ou non.

2. Concernant les informations non financières

2.1 Le CESE sait que d'une manière générale, en renforçant la transparence, on apporte une contribution essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur. Une meilleure comparabilité des informations relatives au fonctionnement des entreprises peut avoir une influence sur l'efficacité des décisions prises par les investisseurs et les actionnaires.

2.2 Le CESE estime que le mode de publication actuel des informations non financières et leur portée sont de bonne qualité et s'avèrent suffisants au vu de l'objectif poursuivi. Les nouvelles données dont on propose de rendre la publication obligatoire représenteraient une charge excessive, contraire au principe de proportionnalité. Le CESE préfère par conséquent que la proposition exige uniquement la publication d'informations réellement pertinentes, qui soient clairement parlantes, afin que les entreprises ne se voient pas inutilement imposer des charges administratives excessives et que la proposition apporte, dans le même temps, une valeur ajoutée optimale aux utilisateurs de ces informations (investisseurs, actionnaires et salariés).

2.3 Le CESE préfère que les entreprises publient les informations non financières uniquement si elles décident de le faire. Conformément à cette approche, le Comité propose de modifier le contenu des articles 1 et 2 de la proposition de directive.

2.4 La proposition prévoit de ne pas soumettre les petites et moyennes entreprises à l'obligation de publier les informations non financières, ce qui répond aux objectifs à long terme de l'Union européenne qui souhaite restreindre la charge administrative qui pèse sur les entrepreneurs.

2.5 Le CESE estime que les dispositions de la proposition à l'examen qui prévoient la déclaration d'informations non financières dans le rapport de gestion annuelle, ainsi que leur vérification par le contrôleur légal des comptes, sont à la fois complexes et difficiles à saisir; il conviendra à cet égard d'élaborer en complément un guide pratique. La législation européenne exige que le contrôleur légal des comptes donne un avis sur la cohérence entre le rapport de gestion et les comptes annuels, sachant que ses dispositions en vigueur exigent que ledit rapport de gestion contienne les comptes annuels et le rapport du contrôleur légal des comptes et éventuellement d'autres documents. La vérification des informations non financières pourrait néanmoins s'avérer extrêmement problématique et coûteuse. Il est nécessaire de définir précisément l'articulation des exigences publiées dans le rapport de gestion annuelle, en tenant également compte de la nécessité de ne pas surcharger les utilisateurs dudit rapport avec des informations dépourvues de pertinence. Le CESE promouvra la publication d'informations non financières dans des documents pour lesquels un contrôle légal n'est pas exigé.

3. Concernant la diversité

3.1 Le CESE pense que la publication obligatoire d'une «politique de diversité» constitue une charge administrative superflue qui ne se justifie guère et dont les effets positifs ne sont pas démontrables. Le CESE considère qu'imposer à des entités privées la mise en place d'une «politique de diversité», et notamment leur donner obligation de publier une «politique de diversité» d'entreprise, ou encore d'expliquer les raisons pour lesquelles une société n'a pas mis en place une telle politique, constitue une ingérence injustifiée dans la liberté d'entreprendre et dans la liberté de décision des propriétaires des sociétés. Le Comité rejette fermement cette ingérence en tant que telle. La publication d'informations sur une société devrait continuer à relever pleinement de la décision volontaire de ladite société, selon qu'une telle publication constitue pour cette dernière un avantage concurrentiel ou non. Le CESE s'oppose également à l'ensemble de mesures concernant la production d'informations détaillées concernant la politique de «diversité», et ce pour plusieurs raisons.

3.2 Il y a lieu tout d'abord lieu de souligner que la publication d'une «politique de diversité» concernant la composition des organes d'une société n'influe ni sur la gestion ni sur les performances de cette société, contrairement à ce qu'affirme de manière erronée l'exposé des motifs. Le CESE est d'avis que ce sont le ou les propriétaires ou les actionnaires de la société qui devraient décider des personnes qui dirigeront leur société, quels en seront les mécanismes de contrôle de la gestion et quel rôle joueront dans ces processus les membres des organes de surveillance et d'administration. Le fonctionnement d'une société relève avant tout de la responsabilité qui incombe en propre à son propriétaire ou à son actionnaire, qui recouvre également le risque que ces derniers prennent de subir des pertes en raison de l'adoption de mauvaises décisions d'entreprise. En modifiant de manière artificielle la composition des organes de surveillance et d'administration, l'on ne peut que perturber l'état actuel des choses qui fonctionnent bien.

3.3 En aucun cas, la Commission européenne ne devrait s'ingérer dans les processus de décision, s'agissant par exemple du nombre de membres du directoire, de leur qualification, de leur âge, de leur sexe. Il ne ressort pas de l'analyse à l'examen de la Commission européenne qu'il existe un lien direct entre l'âge, le sexe et d'autres considérations et les performances d'une société; et quand bien même cela s'avèrerait être le cas, cela ne saurait justifier **une ingérence autoritaire dans la composition des organes de direction ou de surveillance d'une société.**

4. Conclusions

Au vu des arguments exposés précédemment, le CESE:

- 1) donnera la priorité, conformément au principe de subsidiarité, à une publication des informations non financières nouvellement exigées laissée à une décision volontaire des sociétés elles-mêmes ou à une réglementation nationale qui définisse les obligations en matière d'information;
- 2) recommandera de retirer de la proposition de directive les dispositions de l'article premier, paragraphe (2) relatives à la «politique de diversité»; et s'il devait s'avérer impossible de faire valoir cette exigence, de laisser la publication d'informations sur la politique de diversité, y compris de l'explication des raisons pour lesquelles la société n'a pas mis en place une telle politique, à une décision volontaire de l'entreprise elle-même, ou éventuellement à une réglementation nationale.

Résultat du vote

Voix pour: 37
Voix contre: 96
Abstentions: 2

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises en simplifiant l'acceptation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012»

COM(2013) 228 final — 2013/119 (COD)

(2013/C 327/11)

Rapporteur général: **Vincent FARRUGIA**

Le 13 mai 2013 et le 21 mai 2013, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises en simplifiant l'acceptation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012"

COM(2013) 228 final — 2013/119 (COD).

Le 21 mai 2013, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée "Marché unique, production et consommation" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet 2013) de nommer M. FARRUGIA rapporteur général, et a adopté le présent avis par 96 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Les citoyens sont au cœur de l'intégration européenne. Le rapport sur la citoyenneté de l'UE souligne que celle-ci offre aux citoyens de nouveaux droits et de nouvelles possibilités. Le rapport attire l'attention sur le fait que le droit auquel les personnes vivant dans les États membres s'identifient le plus est celui de circuler et de séjourner librement dans l'UE: la possibilité de se déplacer d'un pays de l'Union à l'autre, durant de courtes périodes ou des périodes plus longues, afin de travailler, d'étudier et de se former, ainsi que de voyager pour des raisons professionnelles ou pour faire des achats à l'étranger ⁽¹⁾.

1.2 Le rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union présente douze nouvelles actions dans six domaines visant à supprimer les obstacles empêchant encore les citoyens de jouir de leurs droits conférés par l'Union, notamment le droit de circuler librement au-delà des frontières. Ces actions sont notamment ⁽²⁾:

(01) Suppression des obstacles pour les travailleurs, les étudiants et les stagiaires dans l'UE, afin de faciliter le bon fonctionnement du marché du travail de l'UE, de leur permettre de bénéficier des offres d'emploi proposées dans d'autres États membres et, ainsi, de contribuer à l'économie européenne.

(02) Suppression des lourdeurs administratives touchant au droit de circuler librement, car les citoyens qui exercent

ce droit sont confrontés à des problèmes souvent liés à la longueur et à l'opacité des procédures administratives.

(03) Protection des personnes les plus vulnérables dans l'Union, les réactions à la consultation indiquant en effet que les personnes handicapées éprouvent des difficultés lorsqu'elles se déplacent au sein de l'UE.

(04) Élimination des obstacles rencontrés par les citoyens de l'UE en ce qui concerne le commerce électronique, qui connaît un essor notable, car ils rencontrent encore des problèmes lorsqu'ils font des achats en ligne.

(05) Ciblage et accessibilité de l'information en matière de prise de conscience et de connaissance par les citoyens des droits que leur confère l'UE.

(06) Participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union.

1.3 Le Comité économique et social européen (CESE) salue la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil présentée par la Commission européenne visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises en simplifiant l'acceptation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012: COM(2013) 228 final, 2013/0119 (COD).

⁽¹⁾ COM(2013) 269 final.

⁽²⁾ Idem.

1.4 Cette proposition est cohérente avec le rapport sur la citoyenneté de l'UE, car elle introduit des mesures qui renforceront la capacité des citoyens de l'UE à jouir véritablement des droits que leur confère leur statut de citoyens de l'UE.

1.5 Bien que le traité de Lisbonne et la charte des droits fondamentaux de l'UE aient renforcé les droits des citoyens définis par le traité de Maastricht, notamment ceux de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, les procédures administratives qui permettent l'exercice de ce droit n'ont pas été réformées en conséquence. En effet, la présentation d'une apostille, une formalité basée sur la convention Apostille de La Haye de 1961 destinée à faciliter la circulation par delà les frontières dans un monde exempt de technologie, ne tient pas compte du fait que l'UE est un espace sans frontière et, donc, entrave l'exercice du droit des citoyens à la libre circulation à l'intérieur de l'UE, plutôt qu'elle ne le facilite.

1.6 La simplification des documents publics suivants au sein de l'UE, telle qu'elle est présentée dans la proposition, est une mesure importante qui conduira à la mise en place d'un cadre juridique plus cohérent, lequel facilitera la libre circulation au sein de l'UE.

Documents publics des citoyens de l'UE:

- actes d'état civil (relatifs à la naissance, au décès, au nom, au mariage ou au partenariat enregistré, à la filiation, à l'adoption);
- document relatifs à la résidence, à la citoyenneté, à la nationalité;
- documents relatifs aux biens immobiliers;
- documents relatifs aux droits de propriété intellectuelle;
- documents relatifs à l'absence de casier judiciaire.

Documents publics des entreprises de l'UE (sociétés et autres entreprises):

- documents relatifs à leur statut et à leur représentation juridiques;
- documents relatifs aux biens immobiliers;
- documents relatifs aux droits de propriété intellectuelle;
- documents relatifs à l'absence de casier judiciaire.

La simplification de ces documents publics dans l'UE aura sans aucun doute pour effet de promouvoir la libre circulation des citoyens et des entreprises, car elle accroîtra davantage les échanges commerciaux dans le marché intérieur et facilitera l'obtention de ces documents par les citoyens dans chaque État membre.

1.7 L'introduction d'un cadre simplifié pour l'acceptation de certains documents publics, jusqu'au niveau des administrations

publiques locales, constitue un instrument politique important, dans la mesure où il permet également de:

- réduire les coûts encourus par les entreprises et les administrations publiques: selon les données de 2010, près de 30 % des PME ont des activités d'import/export et 2 % ont des investissements directs à l'étranger. En outre, quelque 7 % des PME de l'UE pratiquent la sous-traitance à l'échelle internationale, tandis que 26 % d'entre elles ont des clients dans d'autres États membres ⁽³⁾;
- faciliter les échanges avec les administrations publiques et de réduire les coûts pour les citoyens et les entreprises: le coût moyen d'obtention d'une apostille s'élève à 13,20 euros. On estime que le coût total de l'obtention des apostilles par les citoyens et les entreprises de l'UE en vue de leur utilisation sur le territoire de celle-ci dépasse 25 millions d'euros. En outre, le coût de la légalisation des documents publics qui ne sont pas couverts par la convention Apostille est significatif, son prix moyen étant de 16,50 euros. Les coûts des traductions certifiées sont quant à eux estimés à 30 euros la page: les traductions certifiées nécessaires pour un mariage transfrontalier coûtent 120 euros dans la plupart des États membres ⁽⁴⁾;
- parvenir à des économies nettes pour les États membres d'un montant de 5 à 7 millions d'euros du fait de la suppression de l'apostille, ainsi qu'à une économie supplémentaire de 500 000 à 1 million d'euros en raison de la suppression de la légalisation ⁽⁵⁾;
- mettre fin à la discrimination indirecte qui touche les ressortissants d'autres États membres par rapport aux ressortissants nationaux, puisqu'en général, les autorités nationales ne sont pas familières avec les obligations applicables aux documents publics dans l'État membre d'origine, notamment leurs signatures, leurs sceaux et leurs timbres.

1.8 Le CESE regrette que les réformes introduites au titre de la proposition visant à aider les citoyens et les entreprises à exercer plus facilement leur droit de circuler à l'intérieur de l'UE soient présentées 20 ans après l'instauration de la citoyenneté de l'UE et 42 ans après la conférence de La Haye. En effet, l'UE n'a pas évolué à la même vitesse que les progrès technologiques que l'on aurait pu mettre à profit pour réduire ou éliminer les entraves auxquelles sont confrontés les citoyens et les entreprises pour exercer leur droit de circuler. Le CESE souligne que le système d'information du marché intérieur est un outil important qui devrait être exploité de manière plus volontariste pour permettre aux citoyens de l'UE d'exercer leurs droits fondamentaux.

1.9 Par conséquent, le CESE conclut que la recommandation politique présentée par la Commission européenne, consistant en:

- une mesure législative visant à favoriser la libre circulation des citoyens et des entreprises en simplifiant les formalités administratives relatives à l'acceptation de certains documents publics dans l'Union européenne;

⁽³⁾ SWD(2013) 144 final.

⁽⁴⁾ Idem.

⁽⁵⁾ Idem.

- complétée par une coopération administrative améliorée entre les États membres fondée sur le système d'information du marché intérieur;
- s'appuyant sur des formulaires types multilingues facultatifs utilisés de manière distincte dans des situations transfrontalières;

constitue une excellente proposition. Toutefois, il insiste sur le fait que certaines dispositions figurant dans la proposition pourraient être recalibrées afin de renforcer encore davantage les droits des citoyens de l'UE de circuler, lesquels sont de nature à générer, entre autres choses, des avantages économiques mutuels pour les entreprises et les citoyens.

1.10 Le CESE formule les recommandations suivantes.

1.10.1 Les futures opérations de simplification concernant les documents publics devraient viser les documents publics importants comme ceux concernant la mobilité des travailleurs à l'intérieur de l'UE (ce qui est fondamental pour le développement des entreprises et du commerce transfrontaliers) ou les personnes vulnérables comme les personnes handicapées pour ce qui est des documents publics qui ne sont pas pris en considération par d'autres directives de l'UE.

1.10.2 Un citoyen ou une entreprise devrait avoir un degré maximal de certitude en ce qui concerne la mesure dans laquelle les documents publics présentés sont exemptés de toute forme de légalisation ou formalité similaire et, par conséquent, la définition des doutes raisonnables devrait être modifiée comme suit:

"2. Les doutes raisonnables visés au paragraphe 1 peuvent se rapporter à:

- a) l'authenticité de la signature,
- b) la qualité en laquelle le signataire du document a agi,
- c) l'identité du sceau ou du timbre."

1.10.3 Si un État membre fait une demande officielle motivée par des doutes raisonnables aux autorités compétentes de l'État membre dans lequel le document a été établi, il doit expressément informer les personnes ou les entreprises concernées des motifs de cette demande.

1.10.4 Il convient d'établir un système équilibré de responsabilité prévoyant que la Commission réalise chaque année une analyse comparative en vue de déterminer la mesure dans laquelle les États membres mettent effectivement en œuvre la proposition.

1.10.5 Si les avantages escomptés se concrétisent lorsque le système d'information du marché intérieur sera en vitesse de croisière, le délai maximal pour une réponse dans le cadre du mécanisme de coopération administrative devrait être réduit à deux semaines. Une telle disposition enverra un message fort

aux citoyens comme aux entreprises que l'UE rend la citoyenneté européenne vraiment effective et qu'elle donne une place centrale aux citoyens dans ses politiques.

1.10.6 Il importe que l'échange et la transmission d'informations et de documents par les États membres en application de la proposition soient conformes aux principes de l'UE relatifs à la protection des données.

2. Introduction

2.1 Le programme de Stockholm de 2009 intitulé "Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens" ⁽⁶⁾ soulignait l'importance de faire de la citoyenneté européenne une réalité et de placer les citoyens au cœur des politiques de l'Union en matière de justice. Le programme d'action ⁽⁷⁾ y afférent confirme cette mission et déclare qu'un espace judiciaire européen qui fonctionne bien doit être mis "au service des citoyens et des entreprises de manière à soutenir l'activité économique du marché unique (...)". En réponse, la Commission européenne a confirmé, dans son rapport 2010 sur la citoyenneté, son engagement à favoriser la libre circulation des documents publics dans l'Union et elle a exposé, en décembre 2010, sa vision concrète au public, dans le livre vert intitulé "Moins de démarches administratives pour les citoyens: promouvoir la libre circulation des documents publics et la reconnaissance des effets des actes d'état civil" ⁽⁸⁾.

2.2 Parallèlement, l'Acte pour le marché unique ⁽⁹⁾ a été introduit pour renforcer la confiance des citoyens dans le marché intérieur et mobiliser tout le potentiel de ce dernier pour qu'il devienne un véritable moteur de croissance dans l'économie de l'Union. Cela supposait, entre autres, l'élimination des obstacles disproportionnés qui empêchent les citoyens et les entreprises de l'Union de profiter des libertés inhérentes au marché intérieur. Favoriser la mobilité transfrontière des citoyens et des entreprises dans l'UE est également l'une des pierres angulaires de l'Acte pour le marché unique II ⁽¹⁰⁾.

2.3 Le plan d'action de la Commission européenne sur le droit européen des sociétés et la gouvernance d'entreprise ⁽¹¹⁾ s'attache à soutenir les entreprises européennes et, plus particulièrement, à accroître la sécurité juridique pour leurs opérations transfrontières. La stratégie numérique pour l'Europe ⁽¹²⁾ fait référence à la proposition législative sur l'identification électronique et les signatures électroniques ⁽¹³⁾, qui comprend l'introduction d'un cadre réglementaire commun pour les facilités administratives liées à l'identification électronique des citoyens et des entreprises.

2.4 Selon le récent plan d'action "Entrepreneuriat 2020" ⁽¹⁴⁾, la réduction de la bureaucratie excessive liée à la réglementation demeure en tête de l'agenda politique de la Commission européenne. Le plan d'action invite à supprimer ou à alléger autant que possible les démarches administratives pour toutes les

⁽⁶⁾ JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

⁽⁷⁾ COM(2010) 171 final.

⁽⁸⁾ COM(2010) 747 final.

⁽⁹⁾ COM(2011) 206 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2012) 573 final.

⁽¹¹⁾ COM(2012) 740 final.

⁽¹²⁾ COM(2012) 784 final.

⁽¹³⁾ COM(2012) 238 final.

⁽¹⁴⁾ COM(2012) 795 final.

sociétés et, en particulier, pour les microentreprises. Dès lors, réduire la bureaucratie, simplifier les procédures d'utilisation et d'acceptation des documents publics entre les États membres et harmoniser les règles y afférentes participent de toutes les initiatives destinées à avancer sur la voie de la création d'une Europe des citoyens et, pour les entreprises de l'Union, d'un marché unique performant.

2.5 Le rapport sur la citoyenneté de l'UE souligne que celle-ci offre aux citoyens de nouveaux droits et de nouvelles possibilités. Le rapport attire l'attention sur le fait que le droit auquel les personnes vivant dans les États membres s'identifient le plus est celui de circuler et de séjourner librement dans l'UE: la possibilité de se déplacer d'un pays de l'Union à l'autre, durant de courtes périodes ou des périodes plus longues, de travailler, d'étudier et de se former, ainsi que de voyager pour des raisons professionnelles ou pour faire des achats à l'étranger. Le rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union présente douze nouvelles actions dans six domaines visant à supprimer les obstacles empêchant encore les citoyens de jouir de leurs droits conférés par l'Union, notamment le droit de circuler librement et de créer une entreprise au-delà des frontières. Ces actions sont notamment ⁽¹⁵⁾:

- (01) Suppression des obstacles pour les travailleurs, les étudiants et les stagiaires.
- (02) Élimination des lourdeurs administratives.
- (03) Protection des personnes plus vulnérables.
- (04) Élimination des obstacles rencontrés par les citoyens de l'UE en ce qui concerne le commerce électronique.
- (05) Ciblage et accessibilité de l'information.
- (06) Participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union.

2.6 Bien que le traité de Lisbonne et la charte des droits fondamentaux de l'UE aient renforcé les droits des citoyens définis par le traité de Maastricht, notamment ceux de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, les procédures administratives qui permettent l'exercice de ce droit n'ont pas été réformées en conséquence. En effet, le cadre juridique de l'UE reste fragmenté dans la mesure où les États membres continuent à appliquer des formalités administratives telles que la présentation d'une apostille pour certifier des copies et des traductions, une formalité basée sur la convention Apostille de La Haye de 1961, conçue pour faciliter la circulation par delà les frontières internationales. Cette obligation ne tient pas compte du fait que l'UE est un espace sans frontières et, donc, entrave l'exercice du droit des citoyens à la libre circulation à l'intérieur de l'UE, plutôt qu'elle ne le facilite.

⁽¹⁵⁾ Idem.

2.7 À l'heure actuelle, par exemple, les citoyens qui s'installent dans un autre État membre doivent consacrer beaucoup de temps et d'argent à prouver l'authenticité de documents publics de l'État membre d'origine. Il est reconnu que les entreprises et les citoyens bénéficieraient incontestablement d'un cadre constitué de règles cohérentes et transparentes régissant certains documents publics essentiels pour la circulation des biens, des services et des personnes à l'intérieur de l'UE et du marché unique.

2.8 L'UE n'a pas évolué à la même vitesse que les progrès technologiques, que l'on aurait pu mettre à profit pour réduire ou éliminer les entraves auxquelles sont confrontés les citoyens et les entreprises dans l'exercice de leur droit de circuler. Le CESE relève que le système d'information du marché intérieur, une application basée sur l'internet, qui permet aux autorités nationales, régionales et locales de communiquer rapidement et facilement avec leurs contreparties à l'étranger, est une plateforme qui facilitera la coopération administrative lorsque la proposition sera mise en œuvre. Le système d'information sur le marché intérieur servira également de répertoire de modèles des documents publics nationaux les plus fréquemment utilisés au sein de l'UE, notamment de leurs traductions dans toutes les langues officielles de l'Union, afin d'apporter un soutien aux autorités qui ne disposent pas de l'expertise linguistique suffisante pour évaluer l'exactitude ou la qualité des traductions des documents publics qui leur sont présentés ⁽¹⁶⁾.

2.9 Le CESE regrette que les réformes introduites au titre de la proposition visant à aider les citoyens et les entreprises à exercer plus facilement leur droit de circuler à l'intérieur de l'UE soient présentées 20 ans après l'instauration de la citoyenneté de l'UE et 42 ans après la conférence de la Haye.

3. Éléments juridiques de la proposition

La réponse du CESE aux principaux éléments de la proposition est la suivante.

3.1 *Objet, champ d'application et définitions*

3.1.1 Le CESE convient que la définition de "documents publics" contenue à l'article 3, paragraphe 1, de la proposition couvre les documents publics importants liés aux droits garantis par l'UE à ses citoyens et à ses entreprises.

3.1.2 Le CESE souligne toutefois que les documents publics mentionnés dans la proposition devraient être les premiers d'une série de documents publics qu'il conviendrait de soumettre à un processus de simplification visant à favoriser la mobilité à l'intérieur de l'UE, les activités transfrontalières et le bon fonctionnement du marché unique de l'UE.

⁽¹⁶⁾ Le règlement (UE) n° 1024/2012 du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur, publié au Journal officiel le 14 novembre 2012, laisse une très grande marge de manœuvre pour l'extension future du système d'information du marché intérieur à des actes qui ne sont pas encore énumérés à l'annexe (article 4 du règlement IMI), fondée sur des projets pilotes réalisés par la Commission et sur l'évaluation de leurs résultats, portant notamment sur les questions de protection des données et des fonctionnalités de traduction efficaces.

3.1.3 Le CESE souligne que les futures opérations de simplification concernant les documents publics devraient viser des documents publics importants comme ceux concernant la mobilité des travailleurs à l'intérieur de l'UE (ce qui est fondamental pour le développement des entreprises et du commerce transfrontaliers) ou les personnes handicapées pour ce qui est des documents publics qui ne sont pas pris en considération par d'autres directives de l'UE. Ces documents pourraient être par exemple les certificats nationaux de validation de l'enseignement et les documents publics de sécurité sociale.

3.2 *Dispense de légalisation, simplification d'autres formalités et demandes d'information*

3.2.1 Le CESE souligne que les exigences actuelles concernant la présentation d'une apostille sont le reflet de procédures internationales qui sont en décalage avec l'évolution de l'UE en tant que marché unique. On dénombre environ 12,5 millions de citoyens de l'UE vivant dans un État membre autre que le leur et plus de 380 000 microentreprises et petites et moyennes entreprises (PME) dans l'UE pratiquant la sous-traitance transfrontière entre États membres. Toutes ces personnes et entreprises sont continuellement confrontées aux lourdeurs administratives et à une bureaucratie inutile lorsqu'elles s'installent dans un autre État membre ou mènent des activités transfrontières. Cette situation est loin de refléter une Union sans frontières intérieures.

3.2.2 Le CESE approuve donc l'objectif de la Commission européenne d'exempter les documents publics d'obligations juridiques et administratives en vigueur à travers l'Europe. Le CESE considère que c'est une première étape dans un programme permanent de simplification des documents publics.

3.2.3 Le CESE convient qu'il y a lieu de prévoir des dispositions pour faire en sorte que les vérifications nécessaires de l'authenticité des documents publics puissent être entreprises en cas de doutes raisonnables. Le CESE reconnaît que certains cas exigent une coordination administrative entre les États membres pour s'assurer de l'authenticité d'un document public ou de sa copie certifiée.

3.2.4 Le CESE soutient vigoureusement le principe selon lequel un citoyen ou une entreprise devrait avoir un degré maximal de certitude en ce qui concerne la mesure dans laquelle les documents publics présentés sont exemptés de toute forme de légalisation ou formalité similaire. Cette certitude permettra au citoyen ou à l'entreprise de planifier de manière proactive ses activités, ce qui permettra de concrétiser les avantages et bénéfices tangibles et intangibles mis en évidence par l'analyse d'impact de la Commission ⁽¹⁷⁾.

3.2.5 Le CESE note que, dans le cadre du système actuel, 99 % des quelque 1,4 million d'apostilles présentées dans le cadre d'activités à l'intérieur de l'UE ne donnent lieu à aucune difficulté. C'est pourquoi le CESE est d'avis que l'option politique avancée par la Commission européenne en matière de coopération administrative (qui est fondé sur le système d'information du marché intérieur en cas de doutes raisonnables concernant des documents publics, s'appuyant sur des formulaires multilingues) devrait conduire à de meilleurs résultats.

3.2.6 Le CESE recommande que la définition des "doutes raisonnables" figurant dans la proposition de la Commission européenne soit exempte d'ambiguïté et d'incertitude. Le CESE propose donc la modification suivante:

"2. Les doutes raisonnables visés au paragraphe 1 peuvent se rapporter notamment à:

- a) l'authenticité de la signature,
- b) la qualité en laquelle le signataire du document a agi,
- c) l'identité du sceau ou du timbre."

3.2.7 Si, sur la base de cette nouvelle définition, un État membre fait une demande officielle motivée par des doutes raisonnables aux autorités compétentes de l'État membre dans lequel le document a été établi, il doit expressément informer les personnes ou les entreprises concernées des motifs de cette demande.

3.2.8 Le CESE est confiant que lorsque le système d'information du marché intérieur sera mis en œuvre dans les États membres et que les rapports réguliers sur l'état d'avancement montreront que le système est stable et opérationnel et que les fonctionnaires nationaux ont acquis les connaissances nécessaires, les demandes de coordination administrative entre États membres seront traitées de manière beaucoup plus efficace que dans le délai maximal d'un mois prévu dans la proposition. Le CESE recommande donc que si les résultats montrent une amélioration aussi significative, la Commission européenne réduise à deux semaines le délai maximal prévu. Une telle révision enverra un message fort aux citoyens comme aux entreprises que l'UE rend la citoyenneté européenne vraiment effective et qu'elle donne une place centrale aux citoyens dans ses politiques.

3.2.9 Le CESE attache une grande importance à la nécessité d'établir un système équilibré de responsabilité permettant d'évaluer la mesure dans laquelle les États membres mettent effectivement en œuvre cette proposition. Le CESE recommande que la Commission européenne mesure chaque année les performances des États membres en la matière.

3.3 *Coopération administrative*

Le CESE est d'accord que le système d'information du marché intérieur (article 8) soit utilisé lorsque les autorités d'un État membre ont des doutes raisonnables en ce qui concerne l'authenticité d'un document public ou de sa copie certifiée conforme, qui ne peuvent être levés d'une autre façon (article 7). Le Comité approuve également que les États membres désignent au moins une autorité centrale et communiquent à la Commission les noms et les coordonnées de toutes les autorités centrales (article 9) et que ces autorités centrales fournissent une assistance dans le cadre des demandes d'information prévues à l'article 7 et prennent toute autre mesure nécessaire pour faciliter l'application du règlement (article 10).

⁽¹⁷⁾ SWD(2013) 144 final.

3.4 Utilisation de formulaires types multilingues de l'Union

Le Comité est d'accord que des formulaires types multilingues de l'Union concernant la naissance, le décès, le mariage, le partenariat enregistré ainsi que le statut et la représentation juridiques d'une société ou d'une autre entreprise soient établis et énumérés dans les annexes (article 11) et que ces formulaires types multilingues de l'Union soient délivrés sur demande aux citoyens, sociétés ou autres entreprises à la place des documents publics équivalents, revêtus de la date de leur délivrance ainsi que de la signature et du sceau de l'autorité qui les délivre (article 12). Le CESE approuve également que la Commission élabore un manuel détaillé d'utilisation (article 13) des formulaires types multilingues de l'Union, crée des versions électroniques de ces derniers (article 14), et que ces formulaires aient la même force probante formelle que les documents publics équivalents et soient acceptés par les autorités des États membres sans être soumis à des formalités (article 15).

3.5 Relations avec d'autres instruments

Le CESE convient que le règlement n'affecte pas l'application d'autres actes législatifs de l'Union ni d'autres mécanismes de coopération administrative (article 16) et qu'il ne compromette pas l'application des conventions internationales auxquelles un ou plusieurs États membres sont parties, mais prime, entre les

États membres, les conventions conclues par ceux-ci, dans la mesure où ces conventions portent sur des matières régies par le présent règlement (article 18). Le Comité approuve également l'insertion de la formule type mentionnée à l'article 17.

3.6 Dispositions générales et finales

3.6.1 Le CESE convient que l'échange et la transmission d'informations et de documents par les États membres ont pour finalité spécifique de permettre aux autorités de vérifier l'authenticité de documents publics par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (article 19). Le Comité approuve également que les États membres communiquent à la Commission le nom des autorités centrales désignées, l'informent de toute modification ultérieure de ces informations et que la Commission rende ces informations publiques (article 20). Enfin, le CESE est d'accord que la Commission présente au Parlement européen un rapport sur l'application du règlement (article 21).

3.6.2 Le CESE insiste sur le fait que l'article 19 intitulé "protection des données" doit veiller à ce que l'échange et la transmission d'informations et de documents par les États membres en application de la proposition soient conformes aux principes de l'UE relatifs à la protection des données.

Bruxelles, le 11 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Repenser l'éducation — Investir dans les compétences pour de meilleurs résultats socio-économiques»

COM(2012) 669 final

(2013/C 327/12)

Rapporteur: **Mário SOARES**

Corapporteur: **Pavel TRANTINA**

Le 20 novembre 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Repenser l'éducation – Investir dans les compétences pour de meilleurs résultats socio-économiques"

COM(2012) 669 final.

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales et citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 154 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 De façon générale, le CESE appuie l'initiative de la Commission, en particulier dans son effort de lutte contre le chômage des jeunes, même s'il estime que son contenu est bien moins ambitieux que le titre de la communication, "Repenser l'éducation".

1.2 La crise économique et sociale actuelle conditionne les choix budgétaires de l'UE ainsi que ceux des pays européens, et tout particulièrement de ceux qui sont en proie à des adaptations budgétaires, cette situation étant encore aggravée par la diminution du budget de l'Union elle-même. Le CESE met en garde contre le risque que les coupes budgétaires auxquelles il est actuellement procédé dans le domaine de l'éducation ne transforment des initiatives et propositions jugées comme nécessaires en simples déclarations d'intention.

1.3 Conscient qu'il existe en effet des carences significatives dans les systèmes éducatifs, qu'il convient de combler, de même que des difficultés à faire le lien entre le monde éducatif et celui du travail, le CESE formule les recommandations suivantes:

Aux institutions européennes:

1.3.1 revoir les mécanismes de collecte, de présentation et d'interprétation des données sur l'éducation et la formation, de manière à ce qu'elles soient transparentes et comparables;

1.3.2 revoir également les processus éducatifs européens actuels ainsi que les différents instruments existants et plus spécifiquement, les normes et lignes directrices européennes en matière d'assurance de la qualité (ESGQA en anglais);

1.3.3 appliquer les mesures proposées aujourd'hui en les intégrant à d'autres initiatives qui visent l'insertion des jeunes dans le marché du travail, en particulier le plan d'action "Jeunesse en mouvement" pour l'emploi et l'entrepreneuriat;

1.3.4 garantir que le prochain budget de l'Union prévoira les crédits nécessaires à ce programme, notamment pour l'initiative récemment approuvée sur l'emploi des jeunes;

Aux États membres:

1.3.5 revoir et/ou actualiser, de façon non régressive, les politiques relatives à l'emploi et à des services publics de qualité, avec la conviction que, pour réaliser pleinement les objectifs assignés à l'éducation, l'investissement dans ce secteur doit être accompagné de politiques de l'emploi, sociales et économiques d'appui à la croissance durable et au bien-être, en garantissant dans le cadre de ce processus la pleine participation des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile;

1.3.6 stimuler l'acquisition de compétences d'entrepreneuriat dans les politiques et les programmes d'enseignement, acquisition qui au-delà des apprentissages à l'école, pourrait être complétée, le cas échéant, par des apprentissages en entreprise et par la promotion de la participation des entreprises dans des initiatives promues par les écoles;

1.3.7 favoriser l'intégration par les écoles de systèmes d'éducation et de formation en alternance combinant l'enseignement en classe et l'expérience sur le lieu de travail, en sensibilisant les autorités éducatives et les entreprises à l'importance de ces initiatives;

1.3.8 revoir d'urgence la relation entre, d'une part, l'enseignement et la formation professionnels et, d'autre part, le monde du travail en vue d'une meilleure compréhension des carences éventuelles et organiser une formation professionnelle qui réponde réellement aux besoins du marché du travail;

1.3.9 garantir à tous les conditions nécessaires à un apprentissage continu et l'amélioration de la formation (perfectionnement et reconversion), en respectant effectivement le droit à une formation de qualité tout au long de la vie;

1.3.10 reconnaître et valoriser, de façon créatrice et novatrice, les apprentissages non formels, en augmentant la visibilité des compétences acquises en dehors du système formel et en favorisant la complémentarité entre l'apprentissage non formel et formel, tout en promouvant l'égalité des chances;

1.3.11 adopter des règles et principes communs qui permettent de définir les critères de qualité et d'établir des systèmes qui garantiront la reconnaissance et la validation des apprentissages non formels;

1.3.12 investir dans la formation et l'engagement de bons enseignants, en améliorant leur formation académique et professionnelle, en s'efforçant d'assurer une représentation équilibrée des hommes et des femmes lors de leur recrutement ainsi qu'en leur offrant des conditions de travail, de rémunération et de carrière adéquates, de manière à rendre cette carrière plus attrayante pour les plus jeunes;

1.3.13 envisager les budgets de l'éducation et de la formation comme un investissement dans l'avenir et une nécessité permanente pour pouvoir remplir l'obligation qu'est la garantie d'une éducation appropriée et de qualité pour tous, en évitant des coupes budgétaires qui hypothéqueraient le respect de cette obligation;

1.3.14 impliquer toutes les parties intéressées (organisations de jeunesse et communautaires, écoles, professeurs, parents et chargés d'éducation, entreprises et syndicats, entre autres) dans l'élaboration et le suivi des politiques éducatives et dans la détection de problèmes éventuels, de même que dans la mission d'éducation, de formation et d'intégration des jeunes dans la société, en fixant des objectifs clairs, en procédant à des évaluations régulières ainsi qu'en prévoyant des ressources suffisantes pour en assurer la pérennité;

Aux partenaires sociaux

1.3.15 assumer leurs responsabilités et mettre en œuvre correctement le cadre d'action pour l'emploi des jeunes inscrit dans leur programme de travail conjoint pour la période 2012-2014, en mettant en évidence le lien entre l'éducation, les attentes des jeunes et les besoins du marché du travail et en prenant en compte la transition des jeunes de l'école vers le marché du travail, avec l'objectif de relever de manière générale les taux d'emploi.

2. Introduction

2.1 Le thème de l'éducation est souvent au centre des préoccupations du CESE, qui se félicite dès lors que la Commission européenne affirme dans sa communication que "*l'investissement dans l'éducation et la formation (...) revêt un caractère fondamental*

pour la stimulation de la croissance, car ce sont les compétences qui déterminent la capacité de l'Europe à accroître sa productivité" (1). Dans le même temps, le CESE partage les préoccupations exprimées dans la communication, relatives aux mutations importantes observées sur les marchés du travail européens, qui renforcent la nécessité de procéder à une révision des systèmes éducatifs en vue de surmonter leurs failles ou leurs carences.

2.2 Le CESE a contribué à ce que l'éducation soit reconnue comme un droit de l'homme fondamental dans le cadre d'un grand nombre d'avis (2) sur le sujet, dans lesquels il affirme que l'objectif central de l'éducation reste de former des citoyens libres, dotés de sens critique, autonomes et capables d'apporter leur contribution au développement de la société dans laquelle ils vivent, en étant conscients de partager des valeurs et une culture.

2.3 Le Comité est persuadé que, dans le cadre de la formation des enseignants, il convient de prêter attention aux compétences de communication modernes qui devraient contribuer à rendre la vie scolaire plus pertinente et intéressante (3).

2.4 Le CESE convient également de la nécessité urgente de trouver des réponses politiques cohérentes et de nature transversale à des problèmes essentiels: un taux de décrochage scolaire en Europe qui reste élevé, une faible participation des travailleurs à la formation tout au long de la vie, des millions d'hommes et de femmes qui n'ont encore qu'un faible niveau d'études, la maîtrise insuffisante de la lecture parmi les moins de 15 ans et le chômage massif des jeunes dans certains pays de l'UE.

2.5 Cependant, le Comité craint que la validité des initiatives proposées dans la communication ne soit brutalement confrontée à la réalité des pays européens en crise. Les coupes budgétaires, en particulier celles qui frappent les ressources destinées à l'éducation et à la formation, peuvent compromettre la correction des inégalités de base et la promotion d'une éducation de qualité pour tous (4).

(1) COM(2012) 669 final.

(2) JO C 161 du 06.06.2013, pp. 67-72; JO C 161 du 06.05.2013, pp. 27-34; JO C 11 du 15.01.2013, pp. 8-15; JO C 299 du 04.10.2012, p. 97; JO C 191 du 29.06.2012, p. 103; JO C 76 du 14.03.2013, p. 1; JO C 181 du 21.06.2012, p. 154; JO C 143 du 22.05.2012, p. 94; JO C 181 du 21.06.2012, p. 143; JO C 68 du 06.03.2012, p. 11; JO C 318 du 29.10.2011, p. 50; JO C 68 du 06.03.2012, p. 1; JO C 318 du 29.10.2011, p. 142; JO C 318 du 29.10.2011, p. 1; JO C 132 du 03.05.2011, p. 55; JO C 21 du 21.01.2011, p. 66; JO C 255 du 22.09.2010, p. 81; JO C 318 du 23.12.2009, p. 113; JO C 128 du 18.05.2010, p. 10; JO C 224 du 30.08.2008, p. 100; JO C 204 du 09.08.2008, p. 95; JO C 151 du 17.06.2008, p. 45; JO C 218 du 11.09.2009, p. 85; JO C 151 du 17.06.2008, p. 41.

(3) *Survey of Schools: ICT in Education* (Enquête sur les écoles: les TIC dans l'éducation), <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/51275>.

(4) Le rapport de suivi de l'initiative Éducation pour tous (EPT) de l'UNESCO (2012) dénonce le fait que les objectifs EPT aient cessé d'être réalisés et conclut que pour pouvoir présenter des comptes positifs aux citoyens, les systèmes d'enseignement doivent être dotés de fonds suffisants et durables. Par ailleurs, l'OCDE a signalé dans de récentes déclarations qu'une éducation publique centrée sur la qualité et l'égalité est la meilleure façon pour les gouvernements non seulement d'épargner de l'argent, mais aussi de bien l'investir. Cela étant, les communautés et les personnes les plus défavorisées doivent être associées à l'éducation, car c'est uniquement comme cela que l'on pourra parler d'un système éducatif de qualité. IE-OCDE, Conférence "La qualité et le dialogue sont essentiels pour l'éducation publique", 4 février 2013.

2.6 Quoique l'éducation soit une compétence des États membres, l'Union européenne a également un rôle important à jouer, que ce soit par l'intermédiaire de la méthode communautaire de coordination ouverte entre les différents ministres de l'éducation, de mécanismes de collecte de données au niveau européen ou des différentes initiatives européennes en matière d'éducation telles que Bologne et de Copenhague, le communiqué de Bruges, le système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS), le système européen de crédit d'apprentissage pour l'enseignement et la formation professionnelle (ECTVET), le cadre européen des certifications (EQF) ainsi que les lignes directrices européennes en matière d'assurance de la qualité (ESGQA en anglais) ⁽⁵⁾.

2.7 La préoccupation manifestée par de larges secteurs de la société civile s'agissant du décalage entre les compétences actuelles des jeunes et les besoins des entreprises et concernant la transition difficile entre l'école et le travail ou entre le chômage et l'emploi est justifiée. Le CESE salue dès lors en particulier la décision de la Commission européenne de renforcer les échanges entre les sphères de l'éducation et de l'emploi et de promouvoir des initiatives et actions conjointes qui facilitent la transition entre l'école et le travail, réduisent les obstacles à la mobilité dans l'UE, améliorent sensiblement le fonctionnement du marché du travail et garantissent l'égalité des chances. Le CESE demande instamment à la Commission et aux États membres de suivre cette voie, tout en préservant le modèle social européen et en renforçant la cohésion sociale.

2.8 Le CESE se félicite du nouveau cadre d'action pour l'emploi des jeunes, important volet du programme de travail conjoint 2012-2014 des partenaires sociaux, élaboré par ceux-ci et présenté pour la première fois lors du sommet social tripartite du 14 mars 2013.

3. Observations générales

3.1 Le Comité se félicite de l'intention de la Commission d'accorder une attention particulière à la lutte contre le chômage des jeunes dans quatre domaines clés: une éducation et une formation de qualité élevée, l'inclusion d'une formation pratique axée sur le travail, l'incorporation d'apprentissages et de modèles de formation en alternance et le renforcement de partenariats en vue de la réalisation d'un objectif commun.

3.2 Le titre de la communication laisse entrevoir une ambition démentie par son contenu, probablement parce que la Commission a souhaité centrer sa réflexion sur un seul objectif. Le CESE estime toutefois que l'on aurait pu aller plus loin dans la réflexion et aborder des questions/défis de caractère urgent, comme les tendances démographiques actuelles en Europe, la question énergétique et l'émigration, soit autant de questions qui exigent des réponses bien plus complexes. De même, il faudra à

l'avenir tenir compte d'autres réflexions telles que celles menées récemment au niveau de l'ONU et de l'UNESCO ⁽⁶⁾.

3.3 Compte tenu de la proposition de la Commission le CESE attire l'attention sur le danger de considérer l'éducation comme un simple instrument visant à développer des compétences uniquement tournées vers le monde du travail et l'accroissement de l'employabilité ⁽⁷⁾. Le CESE réaffirme sa conviction que l'employabilité dépend non seulement de l'acquisition de compétences fondamentales et de l'expérience pratique, mais également de qualités et d'attitudes telles que la citoyenneté active, le développement personnel et le bien-être. Ainsi, s'il convient que l'employabilité puisse être considérée comme un objectif à développer dans le cadre de la réévaluation de l'éducation, elle ne doit pas être interprétée dans un sens trop restrictif.

3.4 Le CESE rappelle que l'investissement dans l'éducation, pour pleinement servir les objectifs fixés, doit être accompagné de politiques de l'emploi, de politiques sociales et de politiques économiques qui favorisent la croissance durable et le bien-être. Le CESE a déjà recommandé par le passé à l'UE et aux États membres, en particulier dans le cadre de la crise, qu'il soit procédé à une révision et/ou une actualisation non régressive des politiques liées à l'emploi et à des services publics de qualité, que l'on prête davantage attention aux cas particuliers (enfants, personnes ayant des besoins spéciaux, migrants, etc.) et que l'on veille à ce que ces politiques intègrent la dimension de genre et la pleine participation de la société civile organisée ⁽⁸⁾.

3.5 Le constat d'un certain décalage entre les compétences recherchées aujourd'hui sur le marché du travail et celles que possèdent, en général, les jeunes et les travailleurs impose de faire d'urgence le lien entre le monde de l'éducation et celui du travail de manière à surmonter ce déphasage, tout en reconnaissant que les temps de l'éducation et les temps du travail ne sont et ne peuvent pas être les mêmes.

3.6 Le CESE se félicite dès lors de la récente décision du Conseil européen de lancer une "Garantie pour la jeunesse", laquelle a pour objectif d'assurer à tous les jeunes âgés de 25 ans au plus de se voir proposer une offre de travail décent, un complément de formation ou un stage professionnel dans les quatre mois suivant la fin de leurs études ou au début de leur période de chômage.

⁽⁵⁾ Tous les sigles se réfèrent aux expressions en anglais

⁽⁶⁾ Douze experts internationaux de l'éducation ont entamé à l'Unesco (Paris, 12/14 février 2013) une révision critique des plus importants rapports produits au XX^e siècle en matière d'éducation par cette organisation – le rapport d'Edgar Faure "Apprendre à être" (1972) et le rapport de Jacques Delors, "L'Éducation: un trésor est caché dedans" (1996) – à la lumière des mutations sociales les plus récentes et les plus profondes. www.unesco.org.

⁽⁷⁾ "Employabilité" et "création d'emploi" sont deux expressions qui ne signifient pas la même chose et ne recouvrent pas la même notion: si la "création d'emploi" renvoie à un phénomène complexe et des responsabilités partagées entre l'état, les employeurs et les travailleurs qui rendent nécessaires le dialogue social et la négociation, l'"employabilité" est quant à elle du ressort presque exclusif de l'individu qui recherche un emploi.

⁽⁸⁾ JO C18 du 19.01.2011, p. 18.

3.7 Cependant, le CESE met en garde contre le risque de voir aussi bien les jeunes que les travailleurs plus âgés affectés par les taux de chômage actuels. Il conviendrait dès lors d'exploiter les savoirs de ces travailleurs non seulement pour aider les jeunes à s'intégrer dans le monde du travail mais également pour leur transmettre des connaissances faites d'expériences diverses.

3.8 Le CESE regrette que dans la communication à l'examen, la Commission n'ait pas saisi l'occasion de reconnaître le rôle que l'éducation non formelle peut jouer en tant que complément de l'éducation formelle, et attire l'attention sur l'appel lancé par les participants lors du Symposium de Strasbourg en faveur de la création d'un processus commun à long et moyen terme en vue de reconnaître l'éducation non formelle en Europe⁽⁹⁾.

4. Observations particulières

4.1 *Compétences transversales et fondamentales.*

4.1.1 Le CESE convient avec la Commission que "les efforts doivent se concentrer sur le développement de compétences transversales", en particulier les compétences entrepreneuriales, mais considère que le premier pas doit résider dans l'acquisition par tous de compétences fondamentales. Il estime lui aussi que l'apprentissage des langues continue de mériter une attention particulière. Dans les faits, un jeune qui aura acquis de bonnes compétences transversales et fondamentales (notamment en ce qui concerne le travail en équipe, la maîtrise de plusieurs langues, l'utilisation des outils informatiques, la capacité de se forger une opinion et de l'exprimer, la capacité de participer à une prise de décision, etc.) pourra avoir moins de difficultés à intégrer le marché du travail et à réussir dans le monde de l'entreprise.

4.1.2 Les "compétences entrepreneuriales" sont sans aucun doute un élément important, à condition qu'elles ne visent pas exclusivement la création d'entreprises. Sans une attitude entrepreneuriale, on ne peut pas faire grande chose dans la vie, surtout dans des périodes difficiles comme celle que nous traversons actuellement. Il est dès lors positif que ces compétences soient intégrées aux politiques et aux programmes éducatifs.

4.1.3 Pour créer un esprit d'entreprise, au-delà des programmes scolaires, il peut être important de prévoir la possibilité d'apprentissages en entreprise ou au sein d'une organisation et de favoriser la participation des entreprises et des organisations à des initiatives promues par les écoles. La Commission et les États membres devraient préciser de façon plus transparente ce que signifie l'accès équitable à un apprentissage adéquat et à des programmes de préparation à la vie active, et mettre sur pied un ensemble cohérent d'indicateurs permettant une comparaison à différents niveaux ainsi qu'une évaluation des résultats, avec la participation des partenaires sociaux et de la société civile.

⁽⁹⁾ Le symposium qui a eu lieu les 14 et 16 novembre 2011 a été coorganisé par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe et quelques associations de jeunes telles que le Forum européen de la jeunesse, German YIA NA Jugend für Europa et SALTO training and cooperation RC. (http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/EKCYYP/Youth_Policy/docs/Youth_Work/Policy/STATEMENT_Symposium_participants_160312.pdf).

4.1.4 Le CESE estime toutefois qu'il ne sera possible de développer toutes les potentialités de l'esprit d'entreprise que si celui-ci est accompagné d'un esprit de collaboration et d'équipe que l'éducation devrait également favoriser chez les enfants et les jeunes.

4.1.5 Les apprentissages dans les domaines des sciences, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques (disciplines STEM⁽¹⁰⁾) doivent continuer de faire l'objet d'une attention particulière de la part des systèmes éducatifs car ils restent au centre d'une société dominée par les technologies et par le développement technologique, dès lors que la demande de travailleurs hautement qualifiés et possédant un niveau élevé de connaissances scientifiques ne cessera de croître⁽¹¹⁾. Il importe toutefois que ces thèmes soient abordés d'une manière plus conviviale, plus créative et dès lors plus attrayante qui par ailleurs améliore l'équilibre hommes-femmes⁽¹²⁾.

4.1.6 Le document ne fait pas référence aux effets de la crise et des politiques d'ajustement budgétaire sur la science, la recherche et leurs acteurs (chercheurs, enseignants, universités), ni à la fuite de cerveaux à laquelle on assiste dans plusieurs pays de l'UE. Le CESE, s'est prononcé dans plusieurs avis⁽¹³⁾ sur l'importance de progresser vers la pleine réalisation de l'Espace européen de recherche, déclarant que la libre circulation des chercheurs, des connaissances scientifiques et de la technologie doit constituer la "cinquième liberté" du marché intérieur.

4.2 *Compétences professionnelles*

4.2.1 Le CESE partage la préoccupation exprimée par la Commission quant au décalage existant entre l'éducation et le marché du travail. De fait, un système éducatif déconnecté du marché du travail peut conduire à des compétences incomplètes, et pire encore, au chômage⁽¹⁴⁾. Le CESE convient qu'il y a lieu d'accorder une attention accrue à la révision de l'enseignement et de la formation professionnels et d'améliorer la compréhension des liens entre le monde de la formation et le monde du travail, de façon à ce que le premier réponde réellement aux besoins du second. Il souligne également l'importance de la participation des partenaires sociaux et de la société civile organisée à une formation professionnelle qui soit pertinente pour le marché du travail⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁰⁾ Acronyme anglais.

⁽¹¹⁾ Selon le CEDEFOP, la demande de personnes hautement qualifiées pourrait augmenter de 16 millions d'ici 2020 et celle de personnes de qualifications moyennes de 3,5 millions, tandis que la demande de personnes peu qualifiées pourrait diminuer de 12 millions d'unités.

⁽¹²⁾ Plusieurs expériences menées au niveau de certains États membres montrent que l'enseignement des mathématiques peut être rendu plus attrayant.

⁽¹³⁾ JO C 95 du 23.04.2003, p. 8; JO C 218 du 11.09.2009, p. 8; JO C 306 du 16.12.2009, p. 13; JO C 132 du 03.05.2011, p. 39; JO C 318 du 29.10.2011, p. 121; JO C 181 du 21.06.2012, p. 111; JO C 299 du 04.10.2012, p. 72; JO C 229 du 31.07.2012, p. 60; JO C 44 du 15.02.2013, p. 88; JO C 76 du 14.03.2013, p. 43; JO C 76 du 14.03.2013, p. 31.

⁽¹⁴⁾ La recommandation revue de l'Unesco sur l'éducation technologique et la formation professionnelle signale que, en raison de l'énorme développement scientifique et technologique et socio-économique en cours ou prévu qui caractérise notre époque, en particulier la mondialisation et la révolution de l'information et des technologies de communication, l'éducation technologique et la formation professionnelle doivent être un élément important du processus éducatif de tous les pays. (Unesco, 2001)

⁽¹⁵⁾ *Mémoire sur la coopération en matière d'enseignement et de formation professionnels en Europe*, Berlin, 10-11 décembre 2012.

4.2.2 La formation et la certification des compétences dans le domaine des TIC revêtent un intérêt particulier pour le marché du travail; aussi faut-il investir dans des programmes appropriés qui garantissent l'acquisition de ces compétences, au niveau de l'enseignement professionnel et supérieur, plus particulièrement en ce qui concerne les jeunes femmes. Le CESE souscrit à la proposition relative au label de qualité européen pour l'industrie, la formation et la certification dans le domaine des TIC.

4.2.3 Le CESE réaffirme le droit de chacun à posséder un éventail de connaissances et de qualifications qui lui permette de s'intégrer pleinement dans la vie professionnelle et sociale. Le droit à une formation professionnelle ne doit pas être uniquement reconnu aux jeunes qui intégreront le marché du travail, mais aussi à tous les travailleurs, de façon à ce que leurs connaissances puissent rester d'actualité et répondre aux défis des mutations en cours. L'employabilité ne concerne pas uniquement les jeunes.

4.2.4 L'apprentissage au travail, et en particulier les systèmes d'éducation et de formation en alternance qui combinent l'enseignement en classe avec une expérience sur le lieu de travail, peuvent jouer un rôle important dans les changements nécessaires pour la création d'emplois ⁽¹⁶⁾, mais ils doivent être intégrés dans le système éducatif, ce qui exige une clarification du rôle des différents acteurs. Il est vital de sensibiliser les écoles et les entreprises à cette forme d'apprentissage ⁽¹⁷⁾.

4.3 Stimuler l'ouverture et la flexibilité du processus d'apprentissage

4.3.1 Admettre que les paradigmes évoluent à une vitesse jamais connue jusqu'à présent (passage d'une société industrielle à une société de la connaissance et de cette dernière à une société qui fonctionne en réseau) oblige à adopter une approche plus créative et innovante, qui mette en rapport différentes sphères de la vie et différentes activités, en reconnaissant et en valorisant les succès engrangés, en jetant des ponts entre la culture, l'éducation en général et la formation professionnelle, d'une part, et le marché du travail, d'autre part, en favorisant la complémentarité entre les apprentissages non formels et formels et en promouvant dans le même temps l'égalité des chances.

4.3.2 Il est pertinent de stimuler l'apprentissage à condition d'offrir aux individus les conditions nécessaires pour le mener à bien, et qu'il soit fait en sorte que cet exercice ne dépende pas exclusivement des efforts que chacun peut et doit déployer. Si ce n'est pas le cas, les secteurs qui sont déjà en soi défavorisés ou marginalisés continueront à faire l'objet d'une ségrégation collective. Le CESE est dès lors de plus en plus préoccupé par le fait que la participation aux programmes d'enseignement pour adultes enregistre un fort déficit: la participation moyenne des adultes de l'UE à l'apprentissage tout au long de la vie n'atteint selon la Commission que 8,9 %, et il n'est que de 5 % à peine dans sept États membres.

⁽¹⁶⁾ La communication mentionne les secteurs à potentiel de croissance suivants: les technologies de l'information et de la communication (TIC), la santé, les technologies à faible émission de carbone, les services aux personnes et aux entreprises, l'économie maritime et les secteurs verts ainsi que ceux soumis à des mutations importantes et nécessitant une main-d'œuvre plus qualifiée.

⁽¹⁷⁾ L'expérience du système d'apprentissage en alternance en Autriche est un exemple de bonne pratique qui mériterait une analyse approfondie des conditions nécessaires à sa mise en œuvre et des résultats obtenus jusqu'à présent.

4.3.3 Il est nécessaire d'améliorer les procédures, actuellement trop formalistes, de reconnaissance des savoirs acquis en dehors de l'école (apprentissage non formel). Il y a lieu également de souligner que les décisions doivent résulter d'une concertation avec les partenaires sociaux intéressés et d'autres organisations de la société civile et que c'est l'État qui doit garantir cette reconnaissance. Les procédures de reconnaissance peuvent contribuer de manière plus efficace à accroître la visibilité, en particulier auprès des partenaires sociaux, des bénéficiaires de l'éducation non formelle. Il importe également de fournir une information sur les modes de reconnaissance et de validation des compétences qui soit la plus étendue et la plus claire possible pour que tous les citoyens puissent en bénéficier.

4.3.4 À une époque où les taux de chômage sont élevés, en particulier parmi les jeunes, la nécessité de repenser de manière plus ouverte et flexible l'acquisition de compétences constitue un défi fondamental pour l'Europe, à moyen et à long termes. Pour répondre à ces défis, les États membres doivent notamment:

- a) garantir que tous bénéficient des conditions adéquates pour un apprentissage continu qui permette un accroissement des compétences et un accès à des postes de travail plus qualifiés, de manière à concrétiser l'objectif d'une "croissance inclusive" fixé par la stratégie Europe 2020;
- b) garantir aux jeunes la possibilité d'être suivis par des spécialistes de l'orientation professionnelle;
- c) améliorer au moyen d'initiatives concrètes, novatrices et créatives, arrêtées de commun accord dans le cadre du dialogue social, la formation (perfectionnement et reconversion) de ceux qui sont déjà sur le marché de travail et de ceux qui aspirent à y entrer, mais dont les qualifications scolaires ou extrascolaires sont insuffisantes. Dans le cadre de ces initiatives, il est nécessaire de tenir compte de l'âge, de l'expérience et des connaissances des travailleurs concernés;
- d) consacrer le droit à une formation certifiée de qualité, en fixant un nombre annuel d'heures de formation pour tous les travailleurs, indépendamment du niveau de qualification ou du type de contrat;
- e) promouvoir l'élaboration au sein des entreprises de programmes de développement des compétences conçus en commun par les travailleurs et les employeurs, en tenant compte des conditions dans lesquelles les entreprises opèrent, en particulier les PME, et partant, dans le respect des accords conclus entre les partenaires sociaux au niveau européen;
- f) soutenir les initiatives qui visent à accroître la visibilité des compétences acquises en dehors du circuit formel, renforcer la reconnaissance de l'apprentissage non formel et garantir/renforcer la qualité de celui-ci.

4.3.5 Le Comité souscrit à l'intention de la Commission de créer un Espace européen de compétences et de qualifications de nature à permettre une plus grande convergence et transparence dans la reconnaissance des compétences et des qualifications dans l'UE.

4.4 Appuyer les enseignants et les éducateurs européens

4.4.1 Le CESE, à l'instar de la Commission, reconnaît le rôle essentiel des enseignants et des éducateurs s'agissant d'améliorer les apprentissages et d'encourager les enfants et les jeunes à acquérir les compétences nécessaires pour faire face aux défis de la mondialisation. Par conséquent, investir dans la formation et le recrutement d'enseignants et d'éducateurs de qualité semble être une stratégie nécessaire et allant dans le bon sens.

4.4.2 Toutefois, dire que des enseignants et des éducateurs de qualité peuvent faire la différence ne signifie pas que l'enseignement à lui seul détermine l'apprentissage des élèves, ni qu'il convienne de sous-estimer le contexte socio-économique dans lequel il se déroule.

4.4.3 Dans un contexte de grandes et profondes mutations économiques, sociales et technologiques, il est urgent d'envisager la profession d'enseignant comme un élément clé pour promouvoir une éducation de qualité élevée, capable de s'adapter aux exigences de notre époque, ce pourquoi il est vital d'améliorer la formation académique et professionnelle des enseignants, d'offrir des conditions de rémunération et de carrière adéquates et de rendre cette dernière plus attrayante pour les jeunes. Il est également extrêmement important de veiller à ce qu'il y ait un meilleur équilibre hommes-femmes lors du recrutement des enseignants.

4.4.4 Le Comité fait observer que dans le recrutement des enseignants, il est souhaitable d'intégrer une dimension de diversité, notamment du point de vue des origines ethniques, de la culture, de la religion, de l'âge, etc. En outre, dans un contexte de libre circulation des personnes et de migrations, il importe particulièrement de renforcer les connaissances linguistiques et les compétences en communication interculturelle, tant chez les enfants et les jeunes que dans le corps enseignant, afin d'améliorer la coopération même lorsque les langues maternelles sont différentes. Les professeurs doivent bénéficier de la formation appropriée pour être à même de travailler avec les élèves qui sont en décrochage scolaire ou dans le besoin, en zones à risque social ou exposés à l'exclusion. Il faut dès lors des enseignants modernes dans un environnement d'apprentissage multiculturel aux multiples facettes⁽¹⁸⁾.

4.5 Le financement de l'éducation

4.5.1 Le CESE se félicite que la Commission s'engage à prêter davantage attention au financement de l'éducation en lançant un débat avec les acteurs les plus indiqués sur les bénéfices de l'investissement dans l'éducation⁽¹⁹⁾. Il appuie également l'intention d'analyser avec les partenaires sociaux l'accroissement de l'offre de formations de qualité sur le lieu de travail.

⁽¹⁸⁾ JO C 151 du 17.06.2008, p. 41; JO C 218 du 11.09.2009, p. 85.

⁽¹⁹⁾ L'Unesco a publié une nouvelle étude qui analyse les contributions des entreprises et des fondations privées à l'éducation, indiquant que leur montant ne dépasse pas les 683 millions USD par an. Pour mettre ces chiffres en perspective, il suffit de préciser que cela correspond à 0,1 % du chiffre d'affaires des deux plus grandes compagnies pétrolières du monde, ou au coût de deux Airbus A380. C'est également peu comparé aux 16 milliards USD nécessaires annuellement pour garantir que chaque enfant fréquente l'école primaire. Présentation au Forum de Davos, 23 janvier 2013.

4.5.2 Le CESE juge positif que les États membres promeuvent des débats nationaux sur les mécanismes de financement durable de l'éducation et de la formation. Néanmoins, malgré l'attention accordée à cette problématique, le financement de l'éducation et de la formation est revu à la baisse dans de nombreux États membres⁽²⁰⁾. Le CESE souligne l'importance d'une vaste participation permanente des partenaires sociaux et d'autres organisations de la société civile tout au long du processus. Le Comité accueille favorablement les efforts visant à associer le secteur privé au cofinancement du secteur de l'éducation, en particulier de l'enseignement et de la formation professionnels, mais dans le même temps recommande d'établir dans de tels cas des critères clairs sur les responsabilités partagées entre les différents secteurs (public, privé et autres). Cela n'implique pas de déresponsabiliser l'État par rapport aux obligations assumées à l'échelle nationale et internationale s'agissant de la garantie d'un financement approprié et d'une éducation de qualité pour toutes et tous⁽²¹⁾.

4.5.3 Le CESE réaffirme avec conviction l'importance pour la mobilité des jeunes de programmes comme Erasmus, Erasmus Mundus et "Jeunesse en mouvement", dont la contribution à l'épanouissement personnel et au développement des capacités et compétences des jeunes est unanimement reconnue. Il faut dès lors renforcer leur financement dans le nouveau cadre financier pluriannuel, ainsi qu'améliorer la procédure de sélection des participants, afin d'assurer à tous des chances égales, équitables et effectives, en encourageant, grâce à des programmes, certains groupes spécifiques à risque à prendre part à ces initiatives et en offrant des solutions pour surmonter les obstacles liés aux ressources financières ou aux qualifications auxquels se heurtent bon nombre d'étudiants et de jeunes.

4.6 Partenariats

4.6.1 Le CESE est d'accord avec la Commission quant à l'importance d'une collaboration renforcée avec les différents acteurs et groupes sociaux dans le domaine de l'éducation et de la formation. Les associations permettent de procéder à un échange enrichissant d'expériences et d'inclure dans le processus éducatif ceux qui sont susceptibles de fournir et/ou d'actualiser des compétences spécifiques, en particulier celles qui sont recherchées sur le marché du travail.

4.6.2 Le CESE souligne l'importance d'associer toutes les parties intéressées (organisations de jeunesse et organisations communautaires, écoles et enseignants, parents et chargés d'éducation, entreprises et syndicats, collectivités locales et régionales et autres pouvoirs publics nationaux, entre autres) à la vie scolaire, de fixer des objectifs clairs, de procéder à des évaluations régulières et de prévoir des ressources suffisantes pour assurer la viabilité de ces partenariats. Le CESE espère que le programme Erasmus pour tous contribuera résolument à

⁽²⁰⁾ Rapport d'Eurydice "Funding of Education in Europe 2000-2012. The Impact of the Crisis." (Financement de l'éducation en Europe 2000-2012. L'impact de la crise)

(http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/147EN.pdf)

⁽²¹⁾ La garantie d'une éducation de qualité pour tous est un engagement inscrit dans toutes les constitutions nationales et, au niveau international, dans la déclaration finale de la Conférence mondiale sur l'éducation, Unesco, Jomtien, 1990, et dans les objectifs de développement du millénaire, ONU, New York, 2000, dont tous les pays de l'UE sont signataires.

appuyer, encourager et promouvoir les associations qui œuvrent à la qualité de l'éducation et à l'égalité des chances. L'éducation, de par sa nature holistique, requiert un niveau élevé d'orientation professionnelle, conjugué à un service de conseil professionnel. Par ailleurs, il y a lieu de diffuser les bonnes pratiques suivies dans de nombreuses écoles qui, après les cours, se transforment en centres d'activités culturelles, de réunions et de formation continue qui proposent une offre s'adressant à différentes générations et à diverses catégories sociales de la population.

4.6.3 Le CESE reconnaît la valeur apportée par les associations de jeunes à la dynamique de participation de la jeunesse et leur contribution à la résolution des immenses problèmes qui les touchent aujourd'hui, parmi lesquels, se distingue naturellement celui du chômage des jeunes, dont les taux extrêmement

élevés sont tout à fait inacceptables. Constituer avec ces organisations des partenariats qui permettent le développement de compétences non techniques telles que l'organisation, la communication, l'aptitude à diriger, l'esprit d'initiative, la connaissance de langues étrangères, entre autres, peut être une bonne stratégie pour autant que l'on garantisse également les ressources nécessaires à ce processus ⁽²²⁾.

4.6.4 Le CESE souscrit à l'idée de créer des systèmes de garantie pour la jeunesse dans les États membres, financés au moyen d'une dotation spécifique relevant du cadre financier pluriannuel, tout en estimant que l'enveloppe de six milliards d'euros prévue est manifestement insuffisante, étant donné qu'une partie de ces fonds sont déjà prélevés sur le Fonds social européen.

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²²⁾ Un rapport de l'Université de Bath/GHK 2012 a démontré l'impact de l'éducation formelle sur l'employabilité des jeunes et l'importance du rôle que les organisations de jeunes peuvent avoir dans ce processus.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente du tabac et de ses produits»

COM(2012) 788 final — 2012/0366 (COD)

(2013/C 327/13)

Rapporteur: **M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Le 15 janvier 2013, le Parlement européen et le Conseil, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ont décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente du tabac et de ses produits"

COM(2012) 788 final — 2012/0366 COD.

La section spécialisée "Emploi, affaires sociales, citoyenneté", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 26 mars 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 173 voix pour, 52 voix contre et 28 abstentions.

1. Conclusions

1.1 La base juridique du projet législatif proposé par la Commission européenne est l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ⁽¹⁾. Par conséquent, l'objectif ouvertement poursuivi par ce projet de réglementation est de rapprocher les dispositions législatives applicables aux produits du tabac, aux fins de veiller au bon fonctionnement du marché intérieur. Le paragraphe 3.9.1 de l'exposé des motifs de la proposition de directive précise que le choix de cette base juridique a été confirmé par la Cour de justice de l'Union européenne pour la directive 2001/37/CE ⁽²⁾ et que, par conséquent, cette même base est appropriée pour la proposition à l'examen, puisqu'elle vise à garantir un niveau élevé de protection de la santé publique face aux risques du tabac.

1.2 Le Comité économique et social européen (CESE) en principe accueille favorablement cette base juridique, à la lumière des objectifs de la proposition, que le CESE partage pleinement, et qui visent en particulier à prévenir le démarrage du tabagisme, notamment des jeunes. Le CESE observe néanmoins qu'à certaines occasions, comme au sein de la Commission des affaires juridiques du Parlement européen, des doutes

ont été exprimés sur cette base juridique, au motif, notamment, que l'objectif peut être atteint de manière suffisante par les États membres.

1.3 Le CESE s'accorde pleinement avec la Commission européenne pour dire que le droit à la santé doit primer sur toute considération économique. À cet égard, le CESE se déclare aussi nettement favorable à la promotion de plans et de campagnes publiques d'éducation et de sensibilisation sur les graves conséquences que le tabagisme peut avoir sur la santé. Il reste néanmoins sceptique sur le fait que les mesures proposées puissent faciliter l'arrêt progressif du tabagisme. Dès lors, le CESE recommande d'approfondir ces mesures à l'examen de manière à souligner très clairement l'importance que les stratégies éducatives et de conseil dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire revêtent au niveau européen afin que chaque enfant ou chaque jeune puisse être informé de manière correcte, complète et régulière sur les réalités du tabac et ses conséquences nocives, ainsi que sur les effets cancérigènes de l'exposition à la fumée de tabac ambiante ⁽³⁾.

1.4 Le Comité reconnaît qu'un nombre important d'emplois au niveau de l'UE seront menacés dans toute la chaîne de valeur des secteurs de l'agriculture, de la production, de l'emballage et de la vente au détail du tabac et de ses produits. Le CESE demande que l'on accorde l'attention nécessaire à la prévention de ces risques inhérents au marché du travail et recommande vivement d'utiliser toutes les mesures de transition et de restructuration disponibles, notamment les programmes de formation pour les travailleurs et des actions de soutien dans les domaines de la science, de la technique et de l'innovation destinées aux entreprises et aux exploitations agricoles qui produisent de

⁽¹⁾ Article 114 TFUE:

"1. Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur."

⁽²⁾ Voir affaire C-491/01, The Queen contre Secretary of State for Health, ex parte: British American Tobacco (Investments) Ltd et Imperial Tobacco Ltd.

⁽³⁾ JO C 128 du 18.5.2010, pp. 89-93.

nouveaux types de produits afin de maintenir l'emploi. Il y a lieu de noter que la culture du tabac contribue à l'emploi dans les zones rurales. Les États membres les plus touchés par ce risque de restructuration, notamment dans le contexte actuel de crise économique, devraient utiliser efficacement le Fonds de cohésion, les Fonds structurels, les Fonds régionaux et ceux destinés à la recherche et à l'innovation.

1.5 Le risque de perte importante de recettes fiscales existe, non seulement en raison de l'augmentation du commerce illicite mais également du fait de la chute des ventes et des prix. Actuellement, les taxes sur le tabac collectées dans l'Union européenne représentent près de 100 milliards d'euros.

1.6 L'on assistera à une forte augmentation du commerce illicite (contrebande et contrefaçons) aux mains de réseaux criminels, qui provoquera une réduction des ventes du tabac légal et des recettes fiscales provenant des taxes sur les produits du tabac, compromettra la sécurité des consommateurs par manque de contrôles sanitaires et de qualité, et facilitera l'accès des mineurs au tabac. Dans l'Union européenne, selon les chiffres de l'OLAF, ce sont chaque année 10 milliards d'euros⁽⁴⁾ qui échappent au fisc en raison du commerce illicite, les ventes de tabac de contrebande dans l'UE s'élevant aujourd'hui à 10 % des ventes totales⁽⁵⁾. Le CESE ne peut que se réjouir de la récente signature, dans le contexte de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, d'un protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, et dans lequel il est demandé aux parties prenantes de mettre en œuvre des mesures efficaces en vue d'éradiquer la production et le commerce illicites du tabac⁽⁶⁾.

1.7 La formulation actuelle de la proposition modifiera de manière sensible les conditions d'accès au marché, la concurrence et le fonctionnement normal du libre-échange d'un produit légal bien qu'extrêmement réglementé. Le CESE prend acte des inquiétudes soulevées à cet égard par certaines évaluations d'impact au niveau de l'UE et à l'échelon international. Néanmoins, il demande également que soient pris en considération les avantages escomptés, en ce qui concerne à la fois la réduction des dépenses de santé et l'amélioration du niveau de santé publique, en gardant à l'esprit que les citoyens européens sont en droit d'attendre que l'UE leur garantisse un niveau élevé de protection de la santé, conformément à l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux.

1.8 L'octroi à la Commission de pouvoirs étendus pour le développement ultérieur des aspects essentiels de la directive, sous la forme d'actes délégués, empiètera sur les compétences souveraines des États membres, en violation du principe de subsidiarité. Le CESE ne peut accepter des actes délégués qui ne rentrent pas dans les limites expressément prévues par le paragraphe 290 du TFUE. De plus, huit parlements nationaux, dans le cadre du contrôle de la subsidiarité, ont émis 14 votes contre la proposition de la Commission, au motif qu'elle ne respecte pas le principe de subsidiarité⁽⁷⁾.

1.9 Le CESE est favorable au concept de réduction du risque et demande dès lors à la Commission de fournir une définition claire et un cadre juridique approprié pour les "produits à faible risque", permettant de justifier d'une manière scientifique incontestable qu'il y a diminution du risque par rapport aux cigarettes conventionnelles. Cela doit s'appliquer notamment aux produits contenant du tabac (et non de la nicotine de synthèse) et qui, partant, sont soumis à la directive.

2. Introduction

2.1 Le CESE est pleinement conscient des risques que le tabac fait peser sur la santé publique. Comme cela est rappelé au paragraphe 1 de l'exposé des motifs de la proposition de directive, le tabac est la première cause de décès prématuré dans l'UE, et tue chaque année près de 700 000 personnes. À cet égard, la proposition insiste particulièrement sur des objectifs louables que le CESE partage pleinement, comme prévenir l'entrée dans le tabagisme, notamment chez les jeunes, étant donné que 70 % des fumeurs commencent à fumer avant l'âge de dix-huit ans et 94 % avant l'âge de vingt-cinq ans, ce qui rend encore plus nécessaire d'adopter des mesures concernant les enfants et les jeunes⁽⁸⁾.

2.2 Dans ce contexte, le CESE estime qu'une révision de la directive est absolument nécessaire et que, dès lors, elle doit être effectuée sans tarder. En effet, elle accuse des années de retard, alors même que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine doit être assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union. Le droit à la santé doit clairement primer sur toute considération économique. Il y a lieu, en outre, de tenir compte du fait que dans les pays qui ont adopté une législation antitabac très restrictive, la prévalence de la consommation n'a guère varié. Ainsi, comme le montre le rapport récemment publié de la Commission européenne sur les environnements sans tabac, en Espagne, la prévalence de la consommation a à peine diminué de deux points ces trois dernières années malgré les lois sévères qui y ont été approuvées⁽⁹⁾. En plus des dispositions envisagées, le CESE se déclare nettement favorable à la promotion de plans et de campagnes publiques d'éducation et de sensibilisation sur les graves conséquences que le fait de fumer peut avoir sur la santé. Il estime que ces actions renforceront l'efficacité à long terme des mesures proposées en termes de santé publique, alors que le scepticisme demeure quant au fait de savoir si elles faciliteront l'arrêt progressif et nécessaire du tabagisme.

2.3 Néanmoins, le projet de proposition de révision de la directive sur les produits du tabac 2001/37/CE présenté par la Commission européenne le 19 décembre 2012 pourrait, en l'absence de mesures d'accompagnement, avoir de graves conséquences pour l'emploi, l'économie et les recettes fiscales dans l'Union européenne, en contrevenant à d'autres objectifs fondamentaux de l'Union, tels que le plein emploi et la croissance économique (art. 3 du TUE). Le secteur du tabac emploie environ 1,5 millions de personnes dans l'UE, dont 400 000 sont des agriculteurs qui le cultivent et 956 000 dépendent de la vente de détail du tabac⁽¹⁰⁾. Par ailleurs, près de 100 milliards d'euros sont perçus chaque année en Europe au titre de taxes

⁽⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_OLAF-11-5_en.htm?locale=FR.

⁽⁵⁾ Voir *The European Tobacco Sector. An analysis of the socio-economic footprint* ("Le secteur européen du tabac: analyse de son empreinte socioéconomique"), document élaboré par Nomisma, et le communiqué de presse de la Commission européenne du 16 novembre 2012.

⁽⁶⁾ Ibid.

⁽⁷⁾ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&appLng=FR>.

⁽⁸⁾ JO C 351 du 15.11.2012, pp. 6-11.

⁽⁹⁾ Rapport sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil du 30 novembre 2009 relative aux environnements sans tabac.

⁽¹⁰⁾ Voir *The European Tobacco Sector. An analysis of the socio-economic footprint* ("Le secteur européen du tabac: analyse de son empreinte socioéconomique"), document élaboré par Nomisma.

sur les produits du tabac. Il s'agit d'un secteur très important en ce qui concerne les exportations, l'un des rares à conserver un bilan positif tant au niveau européen que dans de nombreux États membres. Ainsi, en 2010, les exportations de produits du tabac par l'Union européenne représentaient au total un volume de 55 000 tonnes. Le volume le plus important provenait de Bulgarie (13 200 tonnes), devant la Grèce (11 200) et la France (8 000). De plus, le tabac est un produit agricole qui assure 400 000 emplois dans l'Union, essentiellement dans des régions sinistrées et sans alternative économique. Les statistiques de l'Union italienne du tabac (Unitab) et du Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne (COPA) montrent que 96 % des exploitations agricoles qui se consacrent à la production du tabac sont des entreprises familiales d'une superficie moyenne comprise entre 0,5 et 3 hectares ⁽¹⁾.

3. Observations générales

3.1 La proposition de directive sur les produits du tabac présentée par la Commission européenne est axée sur six domaines d'action:

- étiquetage et conditionnement;
- ingrédients;
- formats;
- dispositifs de sécurité et de traçabilité;
- ventes à distance transfrontalières;
- produits du tabac sans combustion et élargissement de la gamme des produits réglementés.

Trois de ces six domaines pourraient avoir un impact énorme sur l'emploi et les recettes fiscales pour les pays membres de l'Union européenne. Concernant l'étiquetage, le conditionnement et les ingrédients, la proposition impose des avertissements sanitaires exagérément agrandis par rapport aux existants, limitant le format et les informations sur la saveur et le contenu des produits du tabac. Ainsi, tous les paquets devront comporter des avertissements sanitaires combinant images et textes qui occupent 75 % de la surface des emballages, auxquels s'ajoutent de nouvelles informations sur les côtés (couvrant 50 % de la surface de chaque côté), en plus des timbres fiscaux obligatoires dans certains États membres, du message d'interdiction de vente aux mineurs et de l'espace réservé aux nouvelles mesures qui garantissent le suivi et la traçabilité des produits du tabac. Cela suppose de fait une réduction considérable de l'espace disponible pour la présentation des marques dûment enregistrées. Par ailleurs, la hauteur et la largeur des paquets devront respecter des dimensions minimales ce qui se traduira par la disparition de certains modèles de paquets. Ce sera le cas pour le format "casket" très demandé dans certains pays comme la Grèce. Le format de paquet le plus populaire au Portugal disparaîtra également. En outre, cette modification du conditionnement, non fondée sur des preuves scientifiques, peut compromettre des emplois dans le secteur de l'industrie du conditionnement et de l'emballage qui est très important dans

un grand nombre de pays européens, par exemple en Allemagne, en Pologne, en France, au Royaume-Uni ou en Autriche. Il faut remarquer que les exigences minimales concernant la hauteur et la largeur des produits du tabac n'ont pas été abordées dans le cadre de la consultation publique, non plus que dans le rapport d'impact. Qui plus est, la vente de cigarettes contenant des arômes caractérisants est interdite et une nouvelle définition du cigarillo est introduite, qui est contraire à la législation fiscale en vigueur dans l'Union depuis un peu plus d'un an ⁽¹²⁾.

3.2 Dès lors que tous les paquets auront le même format et contiendront des produits de même saveur, le prix sera le seul critère de différenciation entre les marques, ce qui conduira à un appauvrissement de la chaîne de valeur de l'ensemble du secteur. Le prix étant dès lors le seul élément concurrentiel, l'on assistera à une baisse des prix qui entraînera, d'une part, une diminution des revenus des opérateurs du secteur et une perte de recettes fiscales des États et, d'autre part, la perte d'emplois dans le secteur.

3.3 Cette unique possibilité de différenciation par le prix aura notamment pour conséquence que le tabac de qualité cultivé dans l'Union européenne ne sera plus attractif pour les entreprises ayant des unités de fabrication sur le territoire de l'Union européenne, puisque la qualité ne sera plus un critère d'achat de la feuille de tabac, ce qui, contrairement à ce que la Commission déclare dans son évaluation d'impact, fera peser un risque important sur les emplois qui dépendent de la culture du tabac. Actuellement, l'on récolte dans l'Union européenne 250 000 tonnes de feuilles de tabac par an; l'Italie étant le plus gros producteur avec 89 000 tonnes, suivie de la Bulgarie avec 41 056 tonnes, de l'Espagne avec 38 400 tonnes et de la Grèce avec 24 240 tonnes. Ce maillon de la chaîne fournit un emploi à 400 000 personnes, la Bulgarie étant le pays qui en emploie le plus grand nombre dans ce secteur avec 110 000 personnes qui travaillent à la culture du tabac, suivie de la Pologne (75 100) et de l'Italie (59 300) ⁽¹³⁾.

3.4 Une autre conséquence de la normalisation des formats et des saveurs est la possible augmentation de la contrebande du tabac. Si tous les produits finissent par être quasi identiques les mafias en profiteront car elles pourront très facilement produire des contrefaçons des formats et des saveurs d'origine auxquels les consommateurs sont habitués pour satisfaire cette demande par des canaux non réglementés et sans laisser un centime aux autorités fiscales des États membres. De plus, ces produits ne seront soumis à aucun contrôle de qualité et la sécurité des consommateurs sera dès lors sérieusement compromise.

3.5 Selon les derniers chiffres disponibles, 10 milliards d'euros de taxes sur les produits du tabac échappent chaque année au fisc dans l'Union européenne à cause du commerce illicite. Actuellement, les ventes de tabac de contrebande dans l'UE représentent 10 % des ventes totales ⁽¹⁴⁾. Le CESE ne peut donc que se féliciter de la signature, le 12 novembre 2012, dans le contexte de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, d'un protocole pour éliminer le commerce illicite des

⁽¹⁾ DIVTOB: Diversification for Tobacco Growing Regions in the Southern European Union. Hohenheim University. Sixth Framework Programme funded European Research and Technological Development.

⁽¹²⁾ Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés, JO L 176 du 5.7.2011, pp.24-36.

⁽¹³⁾ Voir la note 10.

⁽¹⁴⁾ Voir la note 5.

produits du tabac. Négocié par la Commission européenne au nom de l'Union et de ses États membres, celui-ci demande aux parties prenantes de prendre des mesures efficaces en vue d'éliminer la fabrication et le commerce illicites du tabac ⁽¹⁵⁾.

3.6 Outre le manque à gagner en termes de recettes fiscales, l'expansion du commerce illicite conduira à une chute des ventes du tabac, qui se répercutera sur toute la chaîne de valeur, mais qui peut affecter plus particulièrement les établissements de vente de tabac au détail. Près d'un million d'emplois dépendent directement ou indirectement de la vente de tabac au détail dans l'Union européenne, aussi bien par l'intermédiaire de commerces de proximité, de kiosques que d'établissements spécialisés comme ceux qui existent en France, en Italie et en Espagne et très récemment en Hongrie, pays qui disposent de réseaux de bureaux de tabac réglementés et contrôlés par l'État. Rien qu'en Grèce, 40 000 emplois dépendent de la vente de détail du tabac ⁽¹⁶⁾.

3.7 Le Comité reconnaît la menace qui pourrait peser sur l'emploi dans toute la chaîne de valeur des secteurs de la production, de l'emballage et de la vente au détail du tabac et de ses produits ainsi que dans les régions agricoles où aucune solution alternative n'a été développée et où les subventions de la PAC ne sont plus disponibles. Il y a lieu de noter que la culture du tabac contribue à l'emploi dans les zones rurales. Le CESE demande que l'on accorde l'attention nécessaire à la réduction maximale de ces risques pour le marché du travail et recommande vivement d'utiliser, dans ce contexte, toutes les mesures de transition et de restructuration disponibles, notamment les programmes de formation pour les travailleurs et des actions de soutien dans les domaines de la science, de la technique et de l'innovation destinées aux entreprises et aux exploitations agricoles qui produisent de nouveaux types de produits afin de préserver l'emploi. Le Fonds de cohésion, les Fonds structurels, les Fonds régionaux et ceux destinés à la recherche et à l'innovation devraient être utilisés efficacement dans les États membres potentiellement les plus touchés par cette restructuration, notamment dans le contexte actuel de crise économique.

3.8 En résumé, le CESE estime que la proposition de directive pourrait porter en elle des risques considérables. Il demande cependant que soient pris en considération les progrès attendus en termes aussi bien de réduction des dépenses de santé que d'amélioration de l'état de santé général, étant donné que les citoyens de l'Union sont en droit d'attendre de cette dernière un niveau accru de protection de la santé humaine, conformément à l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux.

3.9 Par ailleurs, la proposition de directive introduit seize actes délégués conférant à la Commission des pouvoirs de régulation et de décision concernant des éléments essentiels de la directive, ce qui est formellement exclu à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽¹⁷⁾, et qui ne laisserait pratiquement aucune marge de manœuvre au Conseil, au Parlement européen et aux parlements nationaux en matière de régulation d'aspects fondamentaux de la directive.

⁽¹⁵⁾ Voir la note de bas de page 5.

⁽¹⁶⁾ Voir la note 10.

⁽¹⁷⁾ JO C n° 115 du 9.5.2008, p. 172.

4. Observations spécifiques

4.1 Les mesures prévues dans la proposition de Directive sont très restrictives et sont fondées sur des critères visant à réduire le caractère "attrayant" du tabac en vue d'atteindre les objectifs sanitaires poursuivis. Le CESE attire en outre l'attention sur la nécessité de mener des plans et des campagnes d'éducation ciblant en particulier les jeunes en Europe. À cet égard, il convient de rappeler que les estimations de la Commission européenne elle-même sur l'impact sanitaire de ses mesures peuvent sembler peu ambitieuses (2 %) mais que cette progressivité évitera de causer des dommages économiques graves et susceptibles d'être disproportionnés.

4.1.1 L'inclusion d'avertissements sanitaires qui recouvrent 75 % de la surface des deux faces de l'unité de conditionnement auxquels s'ajoutent les nouvelles informations couvrant 50 % de la surface des côtés (article 9) n'est pas fondée sur des preuves scientifiques incontestables. Ainsi, si une étude d'Hammond ⁽¹⁸⁾ a montré l'efficacité de ces avertissements, d'autres études, comme celles réalisées par l'université de Maastricht ⁽¹⁹⁾ et par l'organisme américain de surveillance des aliments et des médicaments (FDA) ⁽²⁰⁾ ont démontré le contraire, à savoir que les avertissements sanitaires visuels ne sont pas efficaces pour réduire le nombre de fumeurs. À cet égard, selon des enquêtes Eurobaromètre ⁽²¹⁾ de la Commission européenne elle-même, neuf fumeurs sur dix reconnaissent que ces avertissements de grande dimension ne les incitent pas à arrêter de fumer et sept fumeurs sur dix estiment que ce type de mesures ne contribuent pas à la diminution de la consommation de tabac chez les mineurs. Enfin, un arrêt rendu récemment par le tribunal fédéral de cassation des États-Unis est également arrivé à la conclusion qu'il n'y avait pas de preuve suffisante sur l'efficacité de ces avertissements sanitaires visuels de grande dimension. Il déclare ainsi qu'il n'y a "aucune preuve permettant d'accréditer que lesdits avertissements auraient produit une diminution directe réelle du niveau de tabagisme dans l'un ou l'autre des pays où ils sont actuellement obligatoires", ajoutant également que "le degré de validité des preuves mises en avant est très faible" ⁽²²⁾.

4.2 Cet agrandissement disproportionné de la taille des avertissements sanitaires entraînerait en outre:

— l'expropriation unilatérale des droits de propriété intellectuelle et industrielle légitimes des fabricants, dès lors qu'ils

⁽¹⁸⁾ Hammond D. "Health warning messages on tobacco products: a review." (avertissements sanitaires sur les produits de tabac: vue d'ensemble), Tobacco Control 2011; 20:327-3. Smbrook Research International, "A review of the science base to support the development of health warnings for tobacco packages" (examen de la base scientifique étayant la réalisation d'avertissements sanitaires pour les conditionnements du tabac), Newport: Smbrook Research International; 2009 (rapport élaboré pour la Commission européenne).

⁽¹⁹⁾ <http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Main/Sitewide/News1/SmokersWillNotBePutOff1.htm>.

⁽²⁰⁾ Nonnemaker, J., et al., Experimental Study of Graphic Cigarette Warning Labels: Final Results Report Prepared for Center for Tobacco Products, Food and Drug Administration, Contract No. HHSF-223-2009-10135G, Déc. 2010.

⁽²¹⁾ http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf.

⁽²²⁾ RJ Reynolds Tobacco Company v Food & Drug Administration, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, août 2012.

ne pourront plus utiliser leurs marques enregistrées. Selon la Cour de justice de l'Union européenne ⁽²³⁾, les fabricants ont le droit d'utiliser leurs marques commerciales enregistrées et de continuer à individualiser leurs produits;

- une nouvelle restriction de la concurrence dans un secteur où les opérateurs ont déjà des moyens limités pour se différencier;
- l'atteinte aux droits commerciaux fondamentaux inhérents à toute activité commerciale légale;
- une entrave à l'introduction de nouveaux produits sur le marché; et
- la fin de la recherche et d'une éventuelle amélioration de la qualité des produits offerts. L'arrivée sur le marché de produits de nouvelle génération se trouve limitée de manière arbitraire, sans qu'il soit possible de mettre en place un cadre réglementaire clair qui permette d'analyser dans quelle mesure ces produits pourraient faire courir des risques moindres à la population; ce fait est par ailleurs susceptible de constituer un frein pour la production de richesses et la création d'emplois que permettraient l'innovation et la recherche associées à ces produits. De plus, ces nouveaux produits susceptibles de présenter des risques moindres ne devraient pas être soumis aux mêmes restrictions que les produits conventionnels.

4.3 Il en va de même pour les restrictions frappant les ingrédients visant à éliminer les saveurs ou arômes caractérisants (article 6), lesquelles ne sont pas davantage fondées sur des preuves scientifiques comme pourraient l'être la réduction de la toxicité ou les effets de dépendance de ces ingrédients, mais sur un critère aussi subjectif que celui de la réduction de l'attractivité du tabac et des stéréotypes tout aussi subjectifs concernant le type de tabac fumé selon la tranche d'âge et le sexe. Cette même subjectivité se manifeste lorsqu'il est question d'interdire arbitrairement et sans argumentation, certains formats, tels que les cigarettes fines (slim) –élément non pris en compte lors de la consultation publique et n'apparaissant pas dans le rapport d'impact –, les cigarettes courtes, toute la catégorie des cigarettes mentholées, de fixer un poids minimum pour les paquets de tabac, de standardiser le format des boîtes de tabac, ou encore d'inventer une nouvelle catégorie de cigaretillos en infraction à la directive 2011/64/UE ⁽²⁴⁾, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011. Cette interdiction des cigarettes fines et des cigarettes mentholées, très consommées dans plusieurs pays européens, signifierait que les consommateurs n'auraient plus accès à celles-ci et se tourneraient vers le marché de la contrebande pour les acquérir. En outre, du fait qu'il s'agit de produits du tabac consommés principalement par des fumeurs adultes, l'argument selon lequel cette interdiction empêcherait les mineurs de consommer du tabac ne s'applique pas dans ce cas précis. Dans le cas concret des produits au menthol, il faut par exemple rappeler que ce type de tabac est consommé pour l'essentiel par des personnes majeures et que, de plus, des pays dotés d'une législation très développée en matière de lutte contre le tabagisme, avec des dispositions très

précises quant à l'interdiction d'ingrédients particuliers, comme c'est le cas des États-Unis ou du Canada, ne les ont pas interdits, ce qui conduit le CESE à proposer que l'interdiction du menthol soit retirée de la proposition de directive.

4.3.1 En conclusion, le CESE est totalement d'accord avec la proposition de la Commission d'interdire la mise sur le marché de nouveaux produits au goût de chewing-gum, de piña colada, de mojito, etc., généralement appelés "cigarettes aromatisées" (*candy-flavoured cigarettes*), qui pourraient cibler essentiellement les jeunes consommateurs.

4.3.2 Une limitation excessive des ingrédients pourrait provoquer une standardisation de la saveur et rendrait par conséquent toute différenciation impossible entre les concurrents, ce qui aurait pour effet de limiter l'investissement et d'entraver l'éventuelle introduction de nouveaux produits, et cela au détriment du consommateur qui se verrait confisquer sa liberté de choix.

4.4 Le CESE demande à la Commission de fournir une définition claire et un cadre juridique approprié pour les "produits à faible risque", permettant de justifier d'une manière scientifique incontestable qu'il y a diminution du risque par rapport aux cigarettes conventionnelles. Le concept de risque faible s'applique aux produits qui peuvent remplacer les cigarettes conventionnelles mais supposent un risque bien moindre pour la santé, et non aux produits destinés à arrêter de fumer. Les produits contenant du tabac (et non de la nicotine de synthèse) et qui, partant, sont soumis à la directive, doivent faire l'objet d'une définition et d'une réglementation claires permettant au consommateur d'être informé de leurs caractéristiques.

4.5 Par ailleurs, la Commission européenne inclut dans sa proposition de Directive des mesures destinées à réduire le commerce illicite de tabac. Ainsi, elle établit à l'article 14 de cette proposition un système de suivi et de traçabilité ainsi que différents dispositifs supplémentaires de sécurité, afin que seuls les produits qui satisfont aux critères établis dans la directive puissent être vendus dans l'Union européenne. Cette mesure entraînera une charge financière et administrative disproportionnée que de nombreuses petites et moyennes entreprises ne pourront pas supporter, et tout en étant loin de contribuer à la réduction du commerce illicite, elle représentera une charge administrative accrue pour les États membres chargés d'effectuer les contrôles. En outre, ce système ne servira pas à freiner la contrebande et le commerce illicite qui, au contraire, seront favorisés par les autres mesures de la proposition de directive. À cet égard, le CESE estime que les dispositions de l'article 14 de la proposition de directive devraient être exactement identiques aux clauses concernant le suivi et la traçabilité figurant dans le protocole sur le commerce illicite conclu à la fin de l'année dernière par la conférence des parties de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ⁽²⁵⁾.

4.6 Enfin, la directive permettra à la Commission européenne de réguler et de modifier, au moyen d'une pléthore d'actes délégués, des aspects fondamentaux tels que les teneurs en additifs ou la formulation, l'emplacement et la dimension des avertissements sanitaires, ne laissant ainsi pratiquement aucune

⁽²³⁾ Arrêt de la CJUE, du 17 octobre 1990, dans l'affaire C-10/89.

⁽²⁴⁾ Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés, JO L 176 du 5.7.2011, pp.24-36.

⁽²⁵⁾ [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5\(1\)-fr.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5(1)-fr.pdf).

marge de manœuvre aux États membres en matière de régulation de la directive, ce qui est une forme d'interventionnisme extrême, rarement utilisé jusque-là dans l'Union européenne, et qui porte atteinte aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, comme le font déjà valoir les parlements nationaux de huit États membres ⁽²⁶⁾ (Italie, République tchèque, Grèce, Bulgarie, Danemark, Portugal, Roumanie et Suède). Dans le cas de l'Italie, son parlement a non seulement signalé que la proposition viole ces principes, mais a également souligné que certains types de cigarettes interdits tels que les cigarettes fines ou celles à faible teneur en goudron pourraient être un instrument utile dans le cadre d'une politique visant à réduire ou à arrêter la consommation de tabac ⁽²⁷⁾.

4.6.1 Les articles 8, 9 et 11 de la proposition de directive, par exemple, habilitent la Commission européenne, par voie d'actes délégués, à adapter la formulation, la présentation, la disposition, le format et l'emplacement des avertissements sanitaires. L'article 6 prévoit en outre qu'elle pourra, en adoptant un acte délégué également, décider de la composition et des quantités maximales d'additifs.

4.6.2 Dans le cas **des cigares, des cigarillos et du tabac pour pipe**, la proposition de directive se réserve de plus le pouvoir d'éliminer automatiquement certaines exceptions figurant dans le texte en cas d'"**évolution notable de la situation**", évolution définie comme une augmentation du volume des ventes atteignant 10 % ou plus dans au moins dix États membres, ou de 5 % du nombre de fumeurs de moins de 25 ans. La Commission n'a manifestement pas conscience que le marché de ces produits est extrêmement restreint dans 10 des 27 États membres actuels et qu'une variation de 10 % pourrait s'y produire facilement; une telle mesure manque donc de sens et pourrait créer une grande incertitude juridique dans ce sous-secteur.

4.7 Bien que la délégation de pouvoirs, par voie d'acte délégué, soit prévue à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ces actes doivent satisfaire à une série d'exigences. Ainsi, il ne sera possible d'adopter un acte délégué que pour des éléments non essentiels d'un acte législatif, ce qui n'est pas le cas de la proposition à l'examen.

Bruxelles, le 11 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽²⁶⁾ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&appLng=FR>.

⁽²⁷⁾ Avis de la commission des affaires sociales du Parlement italien sur le document de la Commission européenne COM(2012) 788 final.

ANNEXE

à l'Avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants ont été rejetés, bien qu'ayant obtenu au moins un quart des voix exprimées:

Contravis

Remplacer l'ensemble du texte de l'avis comme suit:

1. Conclusions

1.1 La base juridique de la directive proposée par la Commission est l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (1). La proposition vise à rapprocher les législations et autres dispositions réglementaires applicables à la fabrication, la présentation et la vente du tabac et de ses produits, afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. Le paragraphe 3.9.1 de l'exposé des motifs précise que le choix de cette base juridique a été confirmé par la Cour de justice de l'Union européenne pour la directive 2001/37/CE (2) et que cette même base est par conséquent appropriée pour la proposition à l'examen. La directive de 2001 et la révision proposée visent donc toutes deux à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et un niveau élevé de protection de la santé publique face aux risques du tabac.

1.2 Le Comité économique et social européen (CESE) estime que l'objectif consistant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur mérite pleinement son soutien: il fournit en outre aux États membres une motivation supplémentaire pour prendre les mesures nécessaires et souhaitables afin de protéger la santé humaine, et leur permet d'adopter des mesures plus sévères que celles prévues.

1.3 Dans le fil des nombreux avis qu'il a élaborés précédemment sur la santé et des sujets connexes, le CESE rejoint pleinement la Commission européenne sur le fait que le droit à la santé doit primer sur toute considération économique. Il se déclare dès lors nettement favorable à la promotion de plans et de campagnes publiques d'éducation et de sensibilisation sur les graves conséquences que le tabagisme peut avoir sur la santé. Ces actions devraient être menées parallèlement aux différentes mesures proposées pour réduire les motifs qui incitent les jeunes à commencer à fumer et pour aider ceux qui sont déjà dépendants de la nicotine à arrêter. Le CESE recommande que ce paragraphe soit complété et mette l'accent sur l'importance que les stratégies éducatives et de conseil dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire revêtent au niveau européen pour que chaque enfant ou chaque jeune puisse être informé de manière correcte, complète et régulière sur les réalités du tabac et ses conséquences nocives, sur les problèmes de dépendance et autres problèmes de santé liés à la nicotine ainsi que sur les effets cancérogènes et autres conséquences sur la santé de l'exposition directe au tabac et à la fumée ambiante (3).

1.4 Par ailleurs, le CESE reconnaît que des emplois spécifiques sont susceptibles d'être menacés dans les zones agricoles où aucune forme d'emploi alternative n'a été développée et où les aides à la production du tabac au titre de la PAC ne sont plus disponibles. Dans ces cas, des aides à la transition devraient être mises en place d'urgence, de même qu'un soutien scientifique et technique permettant de développer des cultures alternatives, tout aussi rentables, plus durables, socialement plus acceptables et moins nocives ainsi que, dans la mesure du possible, des emplois de meilleure qualité. Il en va de même concernant tous les autres emplois menacés dans la chaîne d'approvisionnement comme conséquence directe de la proposition à l'examen: si c'est dans l'intérêt de la santé publique, les aides publiques en faveur d'emplois de meilleure qualité sont pleinement justifiées et devraient être encouragées.

1.5 Dans tous les cas, il y a cependant lieu de prendre en compte le principal effet positif: la prévention du décès et des maladies liées au tabac chez les responsables, travailleurs et consommateurs qui fument ainsi que chez les fumeurs potentiels de tous âges et de toutes conditions, qui subiront moins de sollicitations commerciales directes pour entrer dans le tabagisme si ces mesures sont adoptées. Selon l'analyse d'impact de la Commission, il y aura un bénéfice net d'approximativement 4 millions d'euros pour l'économie européenne, une réduction des dépenses de soins de santé à hauteur de 506 millions d'euros et un gain de 16,8 millions d'années de vie (4). Des mesures appropriées devraient permettre de créer de nouveaux emplois en réaffectant des fonds au sein de l'UE et en faisant un meilleur usage des recettes fiscales au niveau national.

1.6 Le CESE constate que les taxes sur le tabac collectées dans l'Union européenne représentent actuellement près de 100 milliards d'euros. L'application de taxes sur le tabac est le moyen le plus efficace et le plus économique pour réduire la consommation de tabac, en particulier chez les jeunes et les personnes à faibles revenus (c'est-à-dire les membres les plus vulnérables de notre société) (5). Des études ont montré que le prix des produits du tabac est la troisième raison la

(1) Article 114 TFUE;

"1. Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur."

(2) Voir affaire C-491/01, The Queen contre Secretary of State for Health, ex parte: British American Tobacco (Investments) Ltd et Imperial Tobacco Ltd.

(3) JO C 128 du 18.5.2010, pp. 89-93.

(4) Analyse d'impact (http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_ia_en.pdf).

(5) Stefan Callan, Smoke Free Partnership, Making Tobacco Tax Trendy Toolkit, 2012, p. 5, http://www.smokefreepartnership.eu/sites/sfp.ttp.eu/files/LV%20-%20Tax%20Toolkit_4.pdf.

plus fréquemment invoquée par les fumeurs pour arrêter de fumer⁽⁶⁾. L'argent économisé, consacré auparavant à l'achat de produits du tabac, peut être utilisé pour acheter d'autres biens, eux aussi taxés. Il convient en outre de souligner que les taxes perçues aujourd'hui paient les soins de santé de ceux qui ont commencé à fumer il y a 50 ans; ceux qui commencent à fumer aujourd'hui auront besoin des mêmes soins dans 50 ans. Il ressort des données disponibles que les gouvernements des États membres sont pleinement conscients de cette situation et ont pu continuer à augmenter les recettes fiscales en dépit de la diminution de la consommation et de la vente de tabac en Europe. Il n'y a aucune raison que la proposition modifie cet état de fait.

1.7 Afin d'éviter toute augmentation ultérieure du commerce illicite (contrebande, contrefaçons, trafic, fabrication illicite) aux mains de réseaux criminels, qui constitue la plus grande menace pour l'emploi et la perception de taxes dans l'UE, le CESE demande que toutes les mesures nécessaires soient prises pour que la législation pertinente soit appliquée effectivement et rapidement dans tous les États membres. En accord avec l'industrie du tabac, d'autres mesures devraient être proposées pour limiter la contrefaçon et la contrebande et faciliter l'identification, par exemple en apposant des signes d'identification difficiles à reproduire ou une marque électronique sur les emballages. Le CESE reconnaît qu'avec la technologie moderne, il est relativement facile de contrefaire presque tous les produits ou emballages. Il est dès lors peu probable que le fait de consacrer davantage de place aux avertissements relatifs à la santé soit très efficace.

1.8 En plus des pouvoirs étendus accordés à la Commission pour le développement ultérieur des aspects essentiels de la directive sous la forme d'actes délégués, il convient de veiller à ce que le processus décisionnel soit mené de manière ouverte et dans le respect des intérêts des États membres. Le CESE souligne que les actes contraignants doivent être conformes à l'article 290 du TFUE.

1.9 Le CESE est pleinement favorable au concept de réduction du risque et demande dès lors à la Commission de fournir une définition claire et un cadre juridique approprié pour les "produits à faible risque". Cela doit s'appliquer notamment aux produits contenant du tabac mais présentant un faible taux de nicotine, ou aux produits qui contiennent de la nicotine mais pas de tabac, et qui sont soumis à la directive. Le CESE reconnaît que, moyennant des contrôles soignés qui doivent encore être développés, certains de ces produits peuvent constituer une piste à suivre pour réduire les effets négatifs à long terme du tabagisme comme conséquence de la dépendance à la nicotine.

2. Introduction

2.1 Le CESE est pleinement conscient des risques que le tabac sous toutes ses formes fait peser sur la santé publique. Le tabac est la première cause de décès prématuré dans l'UE, et tue chaque année près de 700 000 personnes. La proposition insiste dès lors sur le fait de prévenir l'entrée dans le tabagisme, notamment chez les jeunes et autres groupes vulnérables de la population. La proposition indique que 70 % des fumeurs commencent à fumer avant l'âge de dix-huit ans et 94 % avant l'âge de vingt-cinq ans, ce qui rend encore plus nécessaire l'adoption de mesures concernant les enfants et les jeunes⁽⁷⁾.

2.2 Dans ce contexte, le CESE estime qu'une révision de la directive est absolument nécessaire et qu'elle doit être effectuée sans tarder. Il fait observer que dans certains pays, la prévalence de la consommation de tabac reste élevée, même si une législation antitabac très restrictive a été adoptée. Il est par ailleurs évident que les contrôles en vigueur ont permis de réduire sensiblement la consommation dans la plupart des États membres. En Espagne, la consommation a diminué de 2 % sur une courte période. La proposition à l'examen vise à atteindre des réductions similaires dans l'ensemble de l'Europe. Le CESE se déclare en outre pleinement favorable à la promotion de plans et de campagnes publiques d'éducation et de sensibilisation mettant en lumière les graves conséquences que le tabagisme peut avoir sur la santé.

2.3 Le CESE constate que la proposition a suscité des inquiétudes dans l'Union européenne concernant l'emploi, les taxes et l'économie dans son ensemble. L'industrie du tabac déclare employer jusqu'à 1,5 million de personnes dans l'UE, dont 400 000 environ cultivent le tabac. Les données de la Commission et d'autres sources indiquent que ces chiffres englobent les personnes qui travaillent dans la chaîne d'approvisionnement des produits du tabac, sur une base saisonnière, temporaire ou à temps partiel. On pense que le nombre de personnes directement et exclusivement employées dans la culture du tabac, par exemple, est inférieur à 100 000. La production de ces cultivateurs représente environ un quart du tabac utilisé pour la production et la vente dans l'Union européenne, le reste étant importé, essentiellement des États-Unis. D'autres emplois dans les secteurs du conditionnement, du marketing, de la vente, des services juridiques, de la recherche et de la distribution ne devraient pas être affectés. L'on ne comprend dès lors pas pourquoi les modifications proposées concernant le conditionnement des produits finis devraient avoir un impact majeur sur le taux d'emploi actuel. L'on comprend encore moins comment les mesures proposées peuvent être décrites à la fois comme "n'ayant pas encore fait leurs preuves et ayant peu de chances d'aboutir" et comme "potentiellement catastrophiques" pour l'industrie du tabac. Le CESE considère que le contraire est vrai dans les deux cas, à savoir que ces mesures seront utiles, très positives et proportionnées en ce qui concerne leur incidence sur la santé humaine et qu'elles n'auront qu'un effet limité sur la croissance générale et la rentabilité de l'industrie. En effet, les pertes dues aux ventes manquées auprès des jeunes devraient être plus que compensées par la réduction des ventes illicites, bien plus importantes, qui ne profitent à personne si ce n'est aux gangs criminels concernés.

⁽⁶⁾ Commission européenne, Attitudes of Europeans Towards Tobacco, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf, p. 84.

⁽⁷⁾ JO C 351 du 15.11.2012, pp. 6-11.

2.4 La culture du tabac dans l'UE fournit des emplois, essentiellement dans des régions défavorisées dans lesquelles peu de solutions de rechange ont été développées. Maintenant que les subventions de la PAC destinées à la production de tabac ne sont plus disponibles, des aides techniques et financières de transition sont requises de toute urgence pour favoriser le passage à des sources de revenus moins nocives et plus durables à long terme. La même observation vaut pour d'autres emplois de la chaîne d'approvisionnement; si ces emplois sont supprimés dans l'intérêt public, une aide publique est clairement indiquée.

2.5 Près de 100 milliards d'euros sont perçus chaque année au titre de taxes sur les produits du tabac. Le CESE constate que si cela contribue à compenser les coûts des soins de santé des personnes qui ont commencé à fumer il y a 50 ans ou plus, le même niveau de taxes sera nécessaire dans 50 ans pour soigner ceux qui commencent à acheter et à consommer des produits du tabac aujourd'hui. Il sera donc essentiel d'augmenter les taxes pour compenser la chute des ventes. Pour l'heure, les données disponibles montrent que les gouvernements des États membres sont conscients de cette situation et qu'ils peuvent maintenir, voire augmenter, leurs recettes fiscales globales en dépit de la baisse des ventes enregistrée ces dernières années. Au Royaume-Uni par exemple, selon un récent rapport du groupe parlementaire multipartite sur le tabagisme et la santé (2013) ⁽⁸⁾, l'augmentation constante des prix entre 1992 et 2011 ainsi qu'un taux de taxation supérieur ou égal à 75 % du prix de vente au détail global ont fait chuter les ventes de cigarettes de 51 % alors que les recettes fiscales perçues par le gouvernement ont augmenté de 44 %. Le pourcentage des fumeurs adultes a quant à lui diminué pour passer de 27 % à 20 % au cours de la même période.

2.6 Bien que la majeure partie des produits du tabac produits dans l'UE soit vendue à des clients dans l'UE, une certaine quantité est exportée. Selon les chiffres fournis par l'industrie, en 2010, les exportations de produits du tabac ont atteint 55 000 tonnes environ, essentiellement à destination de pays d'Afrique et d'Asie, où l'espérance de vie est actuellement malheureusement trop faible pour que l'on puisse observer des répercussions négatives spécifiques sur la santé. En temps opportun et à mesure que d'autres problèmes seront résolus et que l'espérance de vie augmentera comme prévu, les effets de la dépendance à la nicotine et de la consommation du tabac, comme dans le cas d'autres maladies exportées, deviendront plus visibles.

2.7 Le CESE constate en particulier que, par opposition à ce qui précède, avec l'allongement de l'espérance de vie et de la durée de la vie active dans les pays les plus développés de l'UE, les conséquences du tabagisme sur le lieu du travail et pour la société dans son ensemble seront de plus en plus évidentes et constitueront un problème croissant et plus visible ainsi qu'une responsabilité grandissante pour les employeurs comme pour les organisations de travailleurs. Compte tenu de la récession actuelle, le décès prématuré (et évitable) de salariés et la perte de leurs revenus ou pensions s'ajouteront aux difficultés que rencontrent des familles qui luttent déjà pour leur survie économique.

2.8 Le CESE signale que bien que la période qui s'écoule avant l'apparition des cancers liés au tabagisme reste constante, l'espérance de vie globale des non fumeurs continue d'augmenter. La perte d'espérance de vie liée à la consommation de tabac est dès lors en augmentation: alors qu'elle était de 2 à 3 ans au début du vingtième siècle, elle est de 20 à 30 ans pour ceux qui commencent à fumer aujourd'hui ou au cours de la période couverte par la proposition à l'examen.

3. Observations générales

3.1 La proposition de directive sur les produits du tabac présentée par la Commission européenne est axée sur une série de mesures destinées à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, y compris en réduisant le commerce illicite, et à garantir un haut niveau de protection de la santé publique face aux risques que comporte la consommation de tabac. Ces mesures portent sur les domaines suivants:

- étiquetage et conditionnement;
- ingrédients;
- dispositifs de sécurité et de traçabilité;
- ventes à distance transfrontalières;
- produits du tabac sans combustion et élargissement de la gamme des produits réglementés.

3.2 Concernant l'étiquetage, le conditionnement et les ingrédients, la proposition impose des avertissements sanitaires agrandis par rapport aux existants, étant donné la gravité des risques sanitaires liés à la consommation de tabac.

3.3 La proposition autorise les fabricants à conserver les arômes qui sont essentiels à l'identité de leur marque, mais limite l'utilisation d'additifs non directement liés au tabac et destinés à étendre le marché, notamment en direction des jeunes. Tous les paquets devront comporter des avertissements sanitaires combinant images et textes qui occupent 75 % de la surface des emballages, auxquels s'ajoutent de nouvelles informations sur les côtés (couvrant 50 % de la surface de chaque côté), en plus des timbres fiscaux obligatoires dans certains États membres, du message d'interdiction de vente aux mineurs et de l'espace réservé aux nouvelles mesures qui garantissent le suivi et la traçabilité des produits du tabac. Cela suppose une réduction de l'espace disponible pour la présentation des marques dûment enregistrées et autres images liées au marketing. Les États membres peuvent opter pour des emballages sans aucune fioriture s'ils le souhaitent, mais la

⁽⁸⁾ <http://www.ash.org.uk/APPGillicit2013>

proposition à l'examen ne les y oblige pas. Par ailleurs, la hauteur et la largeur des paquets devront respecter des dimensions minimales, ce qui se traduira par la disparition de certains modèles de paquets, en particulier ceux dont le design vise à attirer les jeunes. Des règles similaires ont été introduites aux États-Unis en 2009 afin de réduire le ciblage des enfants et des jeunes. Le CESE est favorable à l'ensemble de ces mesures.

3.4 Cela exigera des changements dans la conception des emballages, mais on ne voit pas pourquoi cela devrait avoir une incidence significative sur l'emploi dans le secteur de l'emballage dans des pays comme l'Allemagne, la Pologne, la France, la République tchèque, et l'Autriche. Les ventes de base de produits finis du tabac sous toutes ses formes devraient globalement se maintenir, puisqu'il s'agit d'un véritable marché captif de quelque 150 millions d'utilisateurs existants dépendant de la nicotine dans l'ensemble de l'UE. Il convient par conséquent de souligner les importants gains qui pourront en résulter sur le plan de la santé publique – en termes économiques et, surtout, en termes de réduction de la souffrance humaine – ainsi que le fait que les ex-fumeurs dépenseront de l'argent dans d'autres secteurs, en générant ainsi des possibilités de nouveaux emplois. La charge annuelle que représente la consommation de tabac dans l'UE est estimée à 517 milliards d'euros⁽⁹⁾. Au niveau des États membres, l'ensemble des coûts est estimé à environ 4,6 % du PIB de l'UE⁽¹⁰⁾. À l'heure actuelle, l'UE perd 25,3 milliards d'euros en coûts de soins de santé pour les maladies associées à la consommation de tabac et 8,3 milliards d'euros en perte de productivité⁽¹¹⁾. Cela équivaut presque au chiffre d'affaires de l'industrie du tabac tout au long de la chaîne d'approvisionnement (taxes non comprises), lequel s'élève à 35 milliards d'euros.

3.5 Le CESE fait observer que les coûts directement imputables aux maladies résultant de la consommation de nicotine et de produits du tabac sont les meilleures estimations des coûts réels pour les États membres actuellement disponibles. Ceux-ci sont sensiblement inférieurs à la "valeur d'une vie humaine", théorique (un million d'euros pour chaque vie perdue ou écourtée), utilisée dans les précédentes évaluations d'impact de la Commission pour justifier la législation et pour équilibrer les coûts prévus pour, entre autres, les entreprises. Si ce nombre beaucoup plus important devait être utilisé, cela porterait à 700 milliards d'euros l'incitation financière à adopter la proposition, ce qui éclipserait toute autre considération.

3.6 Il convient également de noter que le tabagisme et les habitudes connexes n'apportent aucun véritable avantage social ou économique à ceux qui y sont versés, sinon celui d'assouvir les conséquences de leur dépendance à la nicotine. Cette dépendance fait que s'arrêter de fumer est un processus lent et difficile. Ce qui est triste est que même la conscience que près de la moitié de l'ensemble des consommateurs de tabac ("clients", "citoyens" et "personnes vulnérables") finiront par mourir prématurément ne suffit pas en soi à surmonter cette dépendance; d'où la nécessité de réduire tous les facteurs qui incitent à commencer à fumer.

3.7 Les mesures présentées ici ne visent pas à influencer le comportement des adultes qui fument déjà, et ont du reste peu de chance d'y parvenir, mais devraient, suivant les expériences disponibles dans le monde, faire en sorte que les jeunes soient moins incités à commencer à fumer. Et surtout, la réduction du nombre de fumeurs fera considérablement baisser les dépenses de santé, et permettra à long terme de sauver de nombreuses vies et de réduire la souffrance humaine.

3.8 Le CESE observe que la proposition ne va pas jusqu'à harmoniser totalement l'emballage, avec une standardisation des couleurs et des caractères utilisés, comme c'est le cas en Australie. Chaque marque restera individualisée, reconnaissable au nom de son fabricant et à des arômes de tabac spécifiques. L'exigence de qualité du produit continuera à être présente puisque le consommateur sera toujours informé du fabricant du produit acheté.

3.9 Il existe peu de preuves convaincantes que ces modifications des règles d'emballage conduiront à une augmentation de la contrefaçon ou de la contrebande du tabac. Au contraire, le recours par les fumeurs à du tabac illicite est étroitement lié à la disponibilité et au prix⁽¹²⁾. Selon les derniers chiffres présentés par le secteur, 10 milliards d'euros de taxes sur les produits du tabac échappent chaque année au fisc dans l'Union européenne à cause de ce commerce illicite. Actuellement, les ventes de tabac de contrebande représentent 10 % des ventes totales dans l'UE⁽¹³⁾. Des produits provenant de pays tiers, essentiellement de Russie et de Chine, sont déjà disponibles. La demande est forte dans les pays qui souffrent de problèmes économiques et/ou dans lesquels la taxation des produits du tabac est élevée. Les ventes illicites mettent des emplois en péril dans l'UE, réduisent les recettes fiscales des gouvernements et la rentabilité des ventes licites. En conséquence, tous les efforts possibles doivent être faits pour limiter la contrebande de tabac, en améliorant la sécurité, la mise en œuvre des mesures de surveillance et de prévention et en soumettant les produits du tabac à des contrôles de qualité plus sévères, pour ne citer que quelques exemples. L'utilisation de marques d'identification en relief ou d'un marquage électronique devrait être envisagée conjointement à d'autres mesures déjà convenues avec l'industrie du tabac.

⁽⁹⁾ :

⁽¹⁰⁾ Un rapport de la Commission européenne intitulé "A study on liability and the health costs of smoking" ("Étude sur les responsabilités et les coûts de santé liés au tabagisme") estime l'ensemble de ces coûts pour 2009 (en termes de soins de santé, de perte de production et de vies humaines) à 544 milliards d'euros. (http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_liability_final_en.pdf, p. 2).

⁽¹¹⁾ Évaluation d'impact de la Commission.

⁽¹²⁾ Moodie C, Hastings G, Joossens L, *Young adult smokers' perceptions of illicit tobacco and the possible impact of plain packaging on illicit tobacco purchasing behaviour* ("Les perceptions que les jeunes fumeurs adultes ont du tabac illégal et l'incidence éventuelle de la simplification des emballages sur les comportements d'achat de tabac illégal"), *Eur J Public health*, article publié pour la première fois en ligne le 26 mars 2011. DOI:10.1093/eurpub/ckr038. dans *Claims that Standardised Packaging Would Increase Illicit Trade are Untrue* ("Les allégations suivant lesquelles une standardisation de l'emballage entraînerait une hausse du commerce illicite sont erronées"), *Smoke Free Partnership*, 10 septembre 2012. <http://www.smokefreepartnership.eu/response-to-tobacco-retailers>.

⁽¹³⁾ Voir la note n° 5.

3.10 Quel que soit le coût de la mise en œuvre des mesures proposées, il y a lieu de rappeler que les avantages généraux potentiels qui résulteront de l'amélioration de la santé publique en raison de la réduction de la consommation de tabac sont infiniment plus élevés. Des études montrent que les gouvernements et les employeurs qui ont pris des mesures pour interdire de fumer dans le lieu de travail ont obtenu des résultats positifs immédiats (hausse de la productivité, baisse de l'absentéisme, baisse des dépenses d'entretien et de maintenance des locaux et baisse des coûts pour les systèmes de santé et d'assurance maladie) (14).

3.11 Par ailleurs, la proposition introduit seize actes délégués conférant à la Commission des pouvoirs de régulation et de décision concernant des éléments spécifiques de la directive, conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (15).

4. Observations spécifiques

4.1 La directive doit continuer à se centrer sur la réalisation du marché intérieur et des objectifs qu'elle propose en matière de santé publique au moyen de la mise en œuvre de mesures tant à long terme qu'à court terme. À cet égard, il convient de rappeler que la Commission européenne estime elle-même que l'impact sanitaire de ses mesures est une réduction de 2 % du nombre de fumeurs avérés ou potentiels. La directive vise en premier lieu à endiguer la hausse du nombre de fumeurs, plutôt que de réduire la consommation actuelle du tabac. Si le pourcentage visé peut paraître bas, il n'en a pas moins une incidence positive sur plusieurs domaines.

4.2 Les personnes en âge de travailler qui arrêtent de fumer (ainsi que les fumeurs potentiels qui évitent de commencer) vivent plus longtemps et ont donc une vie professionnelle plus longue. Selon les estimations, à l'heure actuelle les fumeurs meurent 14 ans plus tôt que les personnes qui n'ont jamais fumé, du fait de maladies liées au tabac ou de complications qui peuvent en résulter. Étant donné l'augmentation globale de l'espérance de vie, surtout pour les non fumeurs, cet écart va se creuser. Une réduction de 2 % de la consommation de tabac équivaut à 2,4 millions de personnes arrêtant de fumer et à 16,8 millions d'années de vie gagnées. Cela représenterait une économie de 10,3 milliards d'euros par an pour la société et réduirait les dépenses de santé de 506 millions d'euros par an. Les bénéfices financiers résultant d'une hausse de productivité consécutive à une diminution de l'absentéisme, des retraites anticipées et de phénomènes similaires se monteraient à un total de 165 millions d'euros par an (16).

4.3 L'inclusion de l'apposition d'avertissements sanitaires qui recouvrent 75 % de la surface des deux faces de l'unité de conditionnement auxquels s'ajoutent les nouvelles informations couvrant 50 % de la surface des côtés (article 9) fait partie d'un train de mesures destinées à contribuer à réduire le nombre global de fumeurs. L'emballage des produits du tabac doit être conçu de sorte à présenter des informations qui n'induisent pas en erreur sur le contenu du produit. Il doit par conséquent comprendre une indication claire des risques sanitaires encourus, et au premier chef la mort prématurée. Les points de vente devraient afficher des avertissements et, bien entendu, les publicités devraient y être interdites.

4.4 Les restrictions frappant les ingrédients visant à éliminer les saveurs ou arômes caractérisants délibérément introduits (article 6), ainsi que la présentation visuelle des emballages, revêtent une importance particulière. L'un des critères objectifs, à savoir la réduction de l'attractivité du tabac, est particulièrement pertinent pour certaines tranches d'âge et pour un sexe déterminé, en l'occurrence les jeunes femmes et les filles, qui constituent à l'heure actuelle un des segments de marché connaissant la progression la plus rapide dans l'UE et subissent donc la pression publicitaire la plus intense pour les inciter à fumer.

4.5 Le CESE est donc d'accord avec la proposition de la Commission d'interdire la mise sur le marché de nouveaux produits appelés "cigarettes aromatisées" (*candy-flavoured cigarettes*), au goût de "chewing-gum", de "piña colada", ou de "mojito", qui ciblent spécifiquement des consommateurs potentiels jeunes, et surtout des filles. De même, les cigarettes "slim" sont expressément destinées aux jeunes femmes, dans une tentative d'associer l'image du corps, la minceur et l'élégance à l'acte de fumer, habitude qui causera finalement la mort prématurée de près de la moitié d'entre elles. Étant donné que les dangers inexorables à long terme du tabagisme induit par la nicotine sont désormais unanimement compris et acceptés, le CESE ne conçoit pas que des fabricants responsables aient pu développer et mettre en place de telles stratégies commerciales.

4.6 Le CESE demande à la Commission de fournir une définition claire et un cadre juridique approprié pour les "produits à faible risque", permettant de justifier d'une manière scientifique incontestable qu'il y a diminution du risque par rapport aux cigarettes conventionnelles. Le concept de faible risque s'applique aux produits qui peuvent remplacer les cigarettes conventionnelles mais supposent un risque bien moindre pour la santé, et non aux produits destinés à arrêter de fumer. Les produits contenant du tabac avec un taux réduit de nicotine ou, de préférence, de la nicotine et pas de tabac ("cigarettes électroniques") et qui sont soumis à la directive doivent faire l'objet d'une définition et d'une réglementation claires permettant au consommateur d'être informé des risques ou des avantages à long terme qu'ils présentent par rapport aux produits du tabac conventionnels.

(14) Carin Hakansta, document de travail de l'Organisation internationale du travail intitulé "Workplace smoking: A Review of National and Local Practical and Regulatory Measures" ("Fumer sur le lieu de travail: un recensement des dispositions concrètes et réglementaires au niveau national et local"), mars 2004, p. 6.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108424.pdf.

(15) JO C 115 du 9.5.2008, p. 172.

(16) Document de travail de la Commission – Évaluation d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac: http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_ia_en.pdf, pp. 116 (en anglais).

4.7 Par ailleurs, la proposition prévoit des mesures destinées à réduire le commerce illicite de tabac. Par exemple, elle établit à l'article 14 de cette proposition un système de suivi et de traçabilité ainsi que différents dispositifs supplémentaires de sécurité, afin que seuls les produits qui satisfont aux critères établis dans la directive puissent être vendus dans l'Union européenne. Ces mesures entraîneront une charge financière et administrative que les petites et moyennes entreprises (par opposition aux quatre ou cinq grandes multinationales qui dominent le marché mondial des produits du tabac et de la nicotine) supporteront peut-être difficilement, et représenteront une charge administrative accrue pour les États membres chargés d'effectuer les contrôles. Il faut espérer que ce système freinera la contrebande et le commerce illicite. À cet égard, le CESE estime que les dispositions de l'article 14 de la proposition devraient être exactement identiques aux clauses concernant le suivi et la traçabilité figurant dans le protocole sur le commerce illicite conclu à la fin de l'année dernière par la conférence des parties de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ⁽¹⁷⁾.

4.8 Dans le cas des cigares, des cigarillos et du tabac pour pipe, la proposition de directive se réserve le pouvoir d'éliminer automatiquement certaines exceptions figurant dans le texte en cas d'"évolution notable de la situation", évolution définie comme une augmentation du volume des ventes atteignant 10 % ou plus dans au moins dix États membres, ou de 5 % du nombre de fumeurs de moins de 25 ans. Le marché de ces produits est cependant extrêmement restreint dans 10 des 27 États membres actuels et une variation de 10 % pourrait s'y produire facilement sans avoir d'incidence significative sur l'emploi ou les recettes fiscales.

4.9 Le CESE fait observer que la délégation de pouvoirs par voie d'actes délégués, lesquels doivent satisfaire à une série d'exigences, est prévue à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il n'est possible d'adopter un acte délégué que pour des éléments non essentiels d'un acte législatif.

Résultat du vote

Voix pour: 89
Voix contre: 162
Abstentions: 17

Nouveau paragraphe 1.4

Nouveau texte:

En soulignant l'importance d'une population en bonne santé et des bénéfices qui en découlent dans de nombreux domaines, le CESE propose aux États membres de promouvoir l'extension d'environnements non-fumeurs (smoke-free environments), au sein desquels les citoyens peuvent trouver un soutien tant moral que médical, destinés en particulier aux jeunes, aux établissements d'enseignement, aux entreprises, etc. De même, il serait nécessaire de soutenir l'élaboration et le maintien de différentes méthodes de soutien et de différents réseaux de coopération qui soient innovants et éducatifs.

Résultat du vote

Voix pour: 69
Voix contre: 157
Abstentions: 29

Paragraphe 1.5

Modifier comme suit:

Il existe un risque de perte importante de recettes fiscales, non seulement en raison de l'augmentation du commerce illicite mais également du fait de la chute des ventes et des prix. Actuellement, les taxes sur le tabac collectées dans l'Union européenne représentent près de 100 milliards d'euros. L'application de taxes sur le tabac représente le type d'intervention le plus efficace et le plus économique pour réduire la consommation du tabac, en particulier celle des jeunes et des catégories de citoyens à faibles revenus. ⁽¹⁸⁾D'après les recherches, le prix des produits du tabac est la troisième raison la plus fréquemment invoquée par les fumeurs pour arrêter de fumer. ⁽¹⁹⁾ Il convient également de signaler que l'argent économisé, consacré auparavant à l'achat de produits du tabac, sera employé à l'acquisition d'autres biens, pour lesquels des taxes sont également payées.

Résultat du vote

Voix pour: 69
Voix contre: 157
Abstentions: 29

⁽¹⁷⁾ [http://apps.who.int/gb/ftc/PDF/cop5/FTC_COP5\(1\)-fr.pdf](http://apps.who.int/gb/ftc/PDF/cop5/FTC_COP5(1)-fr.pdf).

⁽¹⁸⁾ Stefan Callan, Smoke Free Partnership, Tabakas nodokli un nelikumīga tirdzniecība, Making Tobacco Tax Trendy Toolkit, 2012, p.5., http://www.smokefreepartnership.eu/sites/sfp.ttp.eu/files/LV%20-%20Tax%20Toolkit_4.pdf.

⁽¹⁹⁾ Commission européenne, Attitudes of Europeans Towards Tobacco, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf, pp. 84.

Paragraphe 1.8

Modifier comme suit:

~~En plus des restreints pouvoirs étendus octroyés à la Commission de pouvoirs étendus pour le développement ultérieur des aspects essentiels de la directive, sous la forme d'actes délégués, il convient de garantir que la prise de décisions s'effectue de manière ouverte et empiètera sur les compétences souveraines conformément aux intérêts des États membres et violera certainement le principe de subsidiarité. Le CESE ne peut accepter des actes délégués qui ne rentrent pas dans les limites expressément prévues par souligne qu'une action contraignante devra respecter l'article le paragraphe 290 du TFUE. De plus, huit parlements nationaux, dans le cadre du contrôle de la subsidiarité, ont émis 14 votes contre la proposition de la Commission, au motif qu'elle ne respecte pas le principe de subsidiarité ⁽²⁰⁾~~

Résultat du vote

Voix pour: 69
Voix contre: 157
Abstentions: 29

Paragraphe 1.9

Modifier comme suit:

~~Le CESE est favorable au concept de réduction du risque et demande dès lors à la Commission de fournir une définition claire et un cadre juridique approprié pour les "produits à faible risque", permettant de justifier d'une manière scientifique incontestable qu'il y a diminution du risque par rapport aux cigarettes conventionnelles. Cela, cette observation doit s'appliquer notamment aux produits contenant du tabac (et non de la nicotine de synthèse) et qui, partant, sont soumis à la directive.~~

Résultat du vote

Voix pour: 69
Voix contre: 157
Abstentions: 29

Paragraphe 3.1

Modifier comme suit:

...

~~Trois de ces six domaines pourraient avoir un impact énorme sur l'emploi et les recettes fiscales pour les pays membres de l'Union européenne. Concernant l'étiquetage, le conditionnement et les ingrédients, la proposition impose des avertissements sanitaires exagérément agrandis par rapport aux existants encore plus visibles, limitant le format et les informations sur la saveur et le contenu des produits du tabac. Ainsi, tous les paquets devront comporter des avertissements sanitaires combinant images et textes qui occupent 75 % de la surface des emballages, auxquels s'ajoutent de nouvelles informations sur les côtés (couvrant 50 % de la surface de chaque côté), en plus des timbres fiscaux obligatoires dans certains États membres, du message d'interdiction de vente aux mineurs et de l'espace réservé aux nouvelles mesures qui garantissent le suivi et la traçabilité des produits du tabac. Cela suppose de fait une réduction considérable de l'espace disponible pour la présentation des marques dûment enregistrées. Par ailleurs, la hauteur et la largeur des paquets devront respecter des dimensions minimales ce qui se traduira par la disparition de certains modèles de paquets. Ce sera le cas pour le format "casket" très demandé dans certains pays comme la Grèce. Le format de paquet le plus populaire au Portugal disparaîtra également. En outre, cette modification du conditionnement, non fondée sur des preuves scientifiques, peut compromettre des emplois dans le secteur de l'industrie du conditionnement et de l'emballage qui est très important dans un grand nombre de pays européens, par exemple en Allemagne, en Pologne, en France, au Royaume-Uni ou en Autriche. Il faut remarquer que les exigences minimales concernant la hauteur et la largeur des produits du tabac n'ont pas été abordées dans le cadre de la consultation publique, non plus que dans le rapport d'impact. Qui plus est, la vente de cigarettes contenant des arômes caractérisants est interdite et une nouvelle définition du cigarillo est introduite, qui est contraire à la législation fiscale en vigueur dans l'Union depuis un peu plus d'un an ⁽²¹⁾. La nouvelle présentation graphique des paquets ainsi que les exigences minimales requises quant à leur longueur et largeur obtiendront des résultats positifs notamment en ne tentant pas le groupe à risque que sont les enfants et les jeunes. Des études montrent sans équivoque que l'emballage est un outil de marketing pour vendre la marchandise. Actuellement, l'emballage des produits du tabac est souvent élaboré de manière stratégique afin d'attirer un public spécifique, par exemple des études montrent qu'en Lettonie, les femmes, en choisissant des produits ayant un emballage clair, pensent que leur teneur en goudron est plus faible et sont dès lors moins nocifs pour la santé. Par ailleurs, le public des enfants considère qu'un emballage coloré signifie que le produit n'a aucun effet négatif sur~~

⁽²⁰⁾ http://www.ipex.eu/IPEXL_WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&applng=FR

⁽²¹⁾ Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés, JO L 176 du 5.7.2011, pp.24-36.

la santé. ⁽²²⁾ Par conséquent, un emballage uniformisé, si possible à l'aspect simplifié, ne trompera pas les consommateurs sur les effets réels du produit, – bien au contraire, – les études montrent qu'un emballage simple provoque des sensations notamment "d'ennui, de mauvaise odeur, d'horreur, d'ancienneté", etc. ⁽²³⁾

Résultat du vote

Voix pour: 69
Voix contre: 157
Abstentions: 29

Paragraphe 3.2

Modifier comme suit:

~~Dès lors que tous les paquets auront le même format et contiendront des produits de même saveur, le prix sera le seul critère de différenciation entre les marques, ce qui conduira à un appauvrissement de la chaîne de valeur de l'ensemble du secteur. Le prix étant dès lors le seul élément concurrentiel, l'on assistera à une baisse des prix, les États membres pourront toutefois appliquer des droits d'accises plus élevés et engranger ainsi des revenus, qui entraînera, d'une part, une diminution des revenus des opérateurs du secteur et une perte de recettes fiscales des États et, d'autre part, la perte d'emplois dans le secteur.~~

Résultat du vote

Voix pour: 69
Voix contre: 157
Abstentions: 29

Nouveau paragraphe 3.3

Nouveau texte:

Même si l'emballage des produits du tabac va être standardisé, diminuant ainsi les signes distinctifs des différents producteurs, un espace délimité sur l'emballage sera destiné à l'appellation standardisée de l'entreprise et du produit, dont la dimension, la couleur et les caractères imprimés seront uniformisés. Le critère de qualité du produit conservera son actualité puisque le consommateur sera toujours informé au sujet du fabricant dont émane le produit qu'il acquiert.

Résultat du vote

Voix pour: 69
Voix contre: 157
Abstentions: 29

Paragraphe 3.3

Supprimer comme suit:

~~Cette unique possibilité de différenciation par le prix aura notamment pour conséquence que le tabac de qualité cultivé dans l'Union européenne ne sera plus attractif pour les entreprises ayant des unités de fabrication sur le territoire de l'Union européenne, puisque le critère de qualité ne sera plus un critère d'achat de la feuille de tabac, ce qui, contrairement à ce que la Commission déclare dans son évaluation d'impact, fera peser un risque important sur les emplois qui dépendent de la culture du tabac. Actuellement, l'on récolte dans l'Union européenne 250 000 tonnes de feuilles de tabac par an; l'Italie étant le plus gros producteur avec 89 000 tonnes, suivie de la Bulgarie avec 41 056 tonnes, de l'Espagne avec 38 400 tonnes et de la Grèce avec 24 240 tonnes. Ce maillon de la chaîne fournit un emploi à 400 000 personnes, la Bulgarie étant le pays qui en emploie le plus grand nombre dans ce secteur avec 110 000 personnes qui travaillent à la culture du tabac, suivie de la Pologne (75 100) et de l'Italie (59 300) ⁽²⁴⁾.~~

Résultat du vote

Voix pour: 69
Voix contre: 157
Abstentions: 29

⁽²²⁾ <http://www.cancercampaigns.org.uk/ourcampaigns/theanswerisplain/moreinformation/>

⁽²³⁾ The Packaging of Tobacco Products, March 2012. The Centre for Tobacco Control Research Core funded by Cancer Research UK, http://www.cancerresearchuk.org/prod_consump/groups/cr_common/@nre/@new/@pre/documents/generalcontent/cr_086687.pdf, pp.4

⁽²⁴⁾ Voir la note 11.

Paragraphe 3.7

Modifier comme suit:

~~Par ailleurs, la proposition de directive introduit seize actes délégués conférant à la Commission des pouvoirs de régulation et de décision concernant des éléments essentiels particuliers de la directive, ce qui est formellement exclu, conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽²⁵⁾, et qui ne laisserait pratiquement aucune marge de manœuvre au Conseil, au Parlement européen et aux parlements nationaux en matière de régulation d'aspects fondamentaux de la directive.~~

Résultat du vote

Voix pour: 69
Voix contre: 157
Abstentions: 29

Ajouter un nouveau paragraphe 4.1.1

Dans des pays qui ont subi la crise économique de ces dernières années, par exemple la Lettonie, les coûts sanitaires et économiques découlant de la consommation de tabac sont étonnamment élevés: les décès sont en rapport avec cette consommation pour 25 % des hommes et 4 % des femmes, tandis que dans ce même pays, 12 % des maladies sont liées à ses conséquences. Les coûts approximatifs de leur traitement y ont atteint 29 millions d'euros, soit 3,27 % du budget total des soins de santé. Les pertes de production qui sont en rapport avec l'absentéisme dû à des affections imputables au tabagisme atteint 29,5 %, ce qui correspond, toujours en Lettonie, à un préjudice de 12 millions d'euros. De même, les morts prématurées provoquées par le tabagisme entraînent de fortes dépenses, qui s'y élèvent à environ 2,5 milliards d'euros, soit 9,38 % du PIB ⁽²⁶⁾.

Résultat du vote

Voix pour: 69
Voix contre: 157
Abstentions: 29

Paragraphe 4.2

Modifier comme suit:

~~Cet agrandissement disproportionné de la taille des Ces avertissements sanitaires entraînerait en outre produiront les effets suivants:~~

- ~~— l'expropriation unilatérale la préservation des droits de propriété intellectuelle et industrielle légitimes des fabricants, dès lors qu'ils ne pourront plus utiliser leurs marques enregistrées. Selon la La Cour de justice de l'Union européenne estime que lesdits droits peuvent être limités, car ils ne sont pas absolus ⁽²⁷⁾; les fabricants ont le droit d'utiliser leurs marques commerciales enregistrées et de continuer à individualiser leurs produits;~~
- ~~— une nouvelle restriction de la concurrence dans un secteur où les opérateurs ont déjà des moyens limités pour se différencier;~~
- ~~— l'atteinte aux droits commerciaux fondamentaux inhérents à toute activité commerciale légale la reconnaissance que la santé publique et les avantages afférents constituent une valeur primordiale, qui a priorité sur l'activité de commerce du tabac;~~
- ~~— une entrave à l'introduction de nouveaux produits sur le marché de nouveaux produits qui sont particulièrement nocifs pour la santé de la population et, par conséquent, pour la croissance économique;~~
- ~~— la fin de la recherche et d'une éventuelle amélioration de la qualité des produits offerts. L'arrivée sur le marché de produits de nouvelle génération se trouve limitée de manière arbitraire, sans qu'il soit possible de mettre en place un cadre réglementaire clair qui permette d'analyser dans quelle mesure ces produits pourraient faire courir des risques moindres à la population; ce fait est par ailleurs susceptible de constituer un frein pour la production de richesses et la création d'emplois que permettraient l'innovation et la recherche associées à ces produits. De plus, ces nouveaux produits susceptibles de présenter des risques moindres ne devraient pas être soumis aux mêmes restrictions que les produits conventionnels.~~

⁽²⁵⁾ JO n° C 115 du 9.5.2008, p. 172.

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_liability_final_en.pdf

⁽²⁷⁾ Arrêt de la CJUE, du 17 octobre 1990, dans l'affaire C 10/89.

Résultat du vote

Voix pour: 69

Voix contre: 157

Abstentions: 29

Paragraphe 4.3

Modifier comme suit:

~~Il en va de même pour les~~ Les restrictions qui concernent frappant les ingrédients visant à éliminer les saveurs ou arômes caractérisants (article 6), ainsi que la présentation visuelle des emballages, sont particulièrement importantes. Un des critères objectifs comme la réduction de l'attrait du tabac est particulièrement pertinent pour certaines tranches d'âge ou pour un sexe déterminé lesquelles ne sont pas davantage fondées sur des preuves scientifiques comme pourraient l'être la réduction de la toxicité ou les effets de dépendance de ces ingrédients, mais sur un critère aussi subjectif que celui de la réduction de l'attractivité du tabac et des stéréotypes tout aussi subjectifs concernant le type de tabac fumé selon la tranche d'âge et le sexe. Cette même subjectivité se manifeste lorsqu'il est question d'interdire arbitrairement et sans argumentation, certains formats, tels que les cigarettes fines (slim) élément non pris en compte lors de la consultation publique et n'apparaissant pas dans le rapport d'impact, les cigarettes courtes, toute la catégorie des cigarettes mentholées, de fixer un poids minimum pour les paquets de tabac, de standardiser le format des boîtes de tabac, ou encore d'inventer une nouvelle catégorie de cigarillos en infraction à la directive 2011/64/UE⁽²⁸⁾, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011. Cette interdiction des cigarettes fines et des cigarettes mentholées, très consommées dans plusieurs pays européens, signifierait que les consommateurs n'auraient plus accès à celles-ci et se tourneraient vers le marché de la contrebande pour les acquérir. En outre, du fait qu'il s'agit de produits du tabac consommés principalement par des fumeurs adultes, l'argument selon lequel cette interdiction empêcherait les mineurs de consommer du tabac ne s'applique pas dans ce cas précis. Dans le cas concret des produits au menthol, il faut par exemple rappeler que ce type de tabac est consommé pour l'essentiel par des personnes majeures et que, de plus, des pays dotés d'une législation très développée en matière de lutte contre le tabagisme, avec des dispositions très précises quant à l'interdiction d'ingrédients particuliers, comme c'est le cas des États Unis ou du Canada, ne les ont pas interdits, ce qui conduit le CESE à proposer que l'interdiction du menthol soit retirée de la proposition de directive.

Résultat du vote

Voix pour: 69

Voix contre: 157

Abstentions: 29

Paragraphe 4.3.1

Modifier comme suit:

~~En conclusion,~~ Le CESE est totalement d'accord avec la proposition de la Commission d'interdire la mise sur le marché de nouveaux produits au goût de chewing-gum, de piña colada, de mojito, etc., généralement appelés "cigarettes aromatisées" (candy-flavored cigarettes), qui pourraient cibler essentiellement les jeunes consommateurs.

Résultat du vote

Voix pour: 69

Voix contre: 157

Abstentions: 29

Paragraphe 4.3.2

Modifier comme suit:

~~Une~~ La limitation excessive des ingrédients pourrait provoquer une standardisation de la saveur et rendrait par conséquent toute différenciation impossible entre les concurrents, ce qui aurait pour effet de limiter l'investissement et d'entraver l'éventuelle introduction de nouveaux produits, et cela au détriment du consommateur qui se verrait confisquer sa liberté de choix, laquelle constituerait, pour les consommateurs effectifs et potentiels de produits du tabac, une incitation supplémentaire à s'informer sur le produit qu'ils consomment ou à éviter de recourir à ces productions, de sorte qu'ils amélioreraient leur santé, leur productivité et tous les autres facteurs qui exercent une influence capitale sur la qualité de vie.

Résultat du vote

Voix pour: 69

Voix contre: 157

Abstentions: 29

⁽²⁸⁾ Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés, JO L 176 du 5.7.2011, pp.24-36.

Paragraphe 4.5

Supprimer comme suit:

~~Par ailleurs, la Commission européenne inclut dans sa proposition de Directive des mesures destinées à réduire le commerce illicite de tabac. Ainsi, elle établit à l'article 14 de cette proposition un système de suivi et de traçabilité ainsi que différents dispositifs supplémentaires de sécurité, afin que seuls les produits qui satisfont aux critères établis dans la directive puissent être vendus dans l'Union européenne. Cette mesure entraînera une charge financière et administrative disproportionnée que de nombreuses petites et moyennes entreprises ne pourront pas supporter, et tout en étant loin de contribuer à la réduction du commerce illicite, elle représentera une charge administrative accrue pour les États membres chargés d'effectuer les contrôles. En outre, ce système ne servira pas à freiner la contrebande et le commerce illicite qui, au contraire, seront favorisés par les autres mesures de la proposition de directive. À cet égard, Le CESE estime que les dispositions de l'article 14 de la proposition de directive devraient être exactement identiques aux clauses concernant le suivi et la traçabilité figurant dans le protocole sur le commerce illicite conclu à la fin de l'année dernière par la conférence des parties de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ⁽²⁹⁾.~~

Résultat du vote

Voix pour: 69
Voix contre: 157
Abstentions: 29

Paragraphe 4.6

Supprimer comme suit:

~~Enfin, la directive permettra à la Commission européenne de réguler et de modifier, au moyen d'une pléthore d'actes délégués, des aspects fondamentaux tels que les teneurs en additifs ou la formulation, l'emplacement et la dimension des avertissements sanitaires, ne laissant ainsi pratiquement aucune marge de manœuvre aux États membres en matière de régulation de la directive, ce qui est une forme d'interventionnisme extrême, rarement utilisé jusque là dans l'Union européenne, et qui porte atteinte aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, comme le font déjà valoir les parlements nationaux de huit États membres ⁽³⁰⁾ (Italie, République tchèque, Grèce, Bulgarie, Danemark, Portugal, Roumanie et Suède). Dans le cas de l'Italie, son parlement a non seulement signalé que la proposition viole ces principes, mais a également souligné que certains types de cigarettes interdits tels que les cigarettes fines ou celles à faible teneur en goudron pourraient être un instrument utile dans le cadre d'une politique visant à réduire ou à arrêter la consommation de tabac ⁽³¹⁾.~~

Résultat du vote

Voix pour: 69
Voix contre: 157
Abstentions: 29

⁽²⁹⁾ [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5\(1\)-fr.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5(1)-fr.pdf).

⁽³⁰⁾ http://www.ipex.eu/IPEXL_WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&appLang=FR

⁽³¹⁾ Avis de la commission des affaires sociales du Parlement italien sur le document de la Commission européenne COM(2012) 788 final.

Avis du Comité économique et social européen sur «Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique. Mise à jour de la communication sur la politique industrielle»

COM(2012) 582 final

(2013/C 327/14)

Rapporteur: **M. VAN IERSEL**

Corapporteur: **M. GIBELLIERI**

Le 10 octobre 2012, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème

Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique — Mise à jour de la communication sur la politique industrielle

(COM (2012) 582 final).

La commission consultative des mutations industrielles (CCMI), chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de l'attention soutenue accordée à l'industrie européenne – secteur manufacturier et services –, telle qu'elle se manifeste dans la mise à jour de la communication de la Commission sur la politique industrielle d'octobre 2012, y compris ses annexes, qui contiennent des analyses structurées sur les politiques industrielles et les défaillances constatées dans les États membres. Nombre de ces éléments sont en cohérence avec les positions défendues avec constance par le CESE ⁽¹⁾. C'est la mise en application qui sera le vrai défi.

1.2 La politique industrielle, une des sept initiatives phare de la stratégie Europe 2020, devrait être un des piliers de l'initiative de l'UE en faveur de la croissance qui est dans toutes les bouches mais ne se traduit que trop peu en réalisations concrètes. Un bon état d'esprit et des approches cohérentes s'imposent. L'impact politique est évident. Le CESE exhorte la Commission, le Conseil et le Parlement européen à intensifier (dans la cohérence!) des initiatives et des politiques transversales qui surmontent les défis titanesques que représente le renforcement de la production industrielle.

1.3 Il conviendrait que le Conseil dirige l'élaboration d'une stratégie pour la politique industrielle et que la Commission y soit pleinement associée. Il est nécessaire que les différents Conseils (compétitivité, recherche, environnement, politique sociale), la Commission et le Parlement européen adoptent une approche ciblée et commune pour définir et promouvoir des politiques modernes à cet égard dans toute l'Europe.

1.4 Afin de devenir une stratégie qui joue un rôle d'entraînement pour l'Europe, les décisions sur la politique industrielle

concernant les actions, les feuilles de route et les délais doivent faire l'objet d'une communication à large échelle, qui leur fait cruellement défaut à l'heure actuelle.

1.5 En outre, l'UE a besoin d'une convergence optimale entre les 27 politiques industrielles nationales et celle de l'UE, qui est loin d'être acquise aujourd'hui comme le montrent une grande diversité d'analyses. Or, si la diversité est un atout, la fragmentation est, quant à elle, dommageable. Il conviendrait à ce titre de remédier aux déséquilibres géopolitiques.

1.6 La mise en place de meilleures conditions d'encadrement passe avant tout par la réalisation du marché intérieur de l'UE dans le contexte d'une économie de marché sociale, garantie par des évaluations précises, des réglementations et une mise en œuvre dans toute l'Union. Les investissements publics dans les liaisons transfrontalières telles que les routes, les voies fluviales, les ports, les aéroports ou les voies ferrées doivent soutenir le marché intérieur.

1.7 Avec plus de 26 millions de personnes désormais touchées par le chômage, une croissance faible et des réductions budgétaires, l'industrie et l'innovation doivent bénéficier de perspectives et de conditions stimulantes. Il convient de trouver le bon équilibre entre la consolidation budgétaire (mesures d'austérité), les programmes de réforme nationaux et la politique industrielle, afin de générer des investissements, créer de l'emploi et renforcer la confiance.

1.8 Toute initiative de l'UE devrait renforcer la position de l'Europe dans la dynamique mondiale, en tant que concurrente et partenaire. L'objectif très ambitieux de faire passer la part du secteur industriel dans le PIB à 20 % d'ici 2020 requiert des investissements massifs et des adaptations considérables dans les politiques suivies. Il est hautement nécessaire d'améliorer la productivité.

⁽¹⁾ Voir, entre autres, JO C 218 du 23.07.2011, p. 38, une réaction du CESE à la précédente communication CE sur la politique industrielle de 2010.

1.9 Les conditions propices à l'industrie qu'il convient de mettre en place ne se résument pas à l'adoption de dispositions et d'ajustements techniques mais concernent tout son environnement, notamment une politique climatique et énergétique cohérente et prévisible à long terme qui soutienne une base industrielle concurrentielle. Elles devraient viser des performances élevées et encourager par ailleurs les nouvelles industries émergentes.

1.10 Les politiques européennes doivent être adaptées et spécifiques à chaque secteur, et se fonder sur des évaluations ascendantes qui tiennent compte au mieux des capacités économiques et techniques ainsi que des défis. Ces mêmes principes doivent être respectés dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de l'initiative phare relative à l'efficacité de l'utilisation des ressources, qui visent à améliorer l'efficacité dans l'utilisation des matières premières, tout en promouvant l'innovation et en stimulant la résilience des entreprises européennes.

1.11 La politique industrielle revêt une forte dimension sociale qui concerne toutes les couches de la société: les régions et les communes, les entreprises de tout type, une main-d'œuvre exposée à des modes de travail en mutation rapide (numérisation, robotisation, production liée aux services, technologies de l'information et de la communication), le secteur de l'éducation et les universités, les consommateurs et les citoyens. La politique industrielle concerne tant la restructuration que l'anticipation. Elle devrait donc prévoir une offre actualisée d'éducation, de formation et d'information, ainsi qu'encourager la technologie, l'innovation, la créativité et l'esprit d'entreprise. Il convient également d'anticiper le changement démographique et d'y réagir de manière adéquate.

1.12 Des régions ambitieuses stimulent le rendement de l'industrie. Il convient que l'UE et les États membres encouragent leurs pratiques autonomes, y compris la spécialisation et la recherche, les qualifications et les pôles correspondants. Il y a tout à gagner à agir ainsi.

1.13 Il serait utile de mettre en évidence les initiatives et les projets ainsi que les exemples de réussites qui, à l'échelle nationale et régionale, sont susceptibles de renforcer la confiance des citoyens et des acteurs socio-économiques. Il importe de renforcer les accords de partenariat entre l'UE et les États membres ainsi que le réseautage entre États membres et régions. Le semestre annuel européen ouvre de multiples opportunités d'assurer un suivi continu.

1.14 La politique industrielle de l'UE devrait consister en un processus de partage d'approches et de compétences nationales et de l'UE, et en actions menées conjointement, avec la participation pleine et entière des milieux économiques et des syndicats. Il conviendrait également d'y faire participer d'autres intervenants tels que le secteur de l'éducation, les universités (recherche), les ONG, les consommateurs ou d'autres encore, s'il y a lieu.

1.15 Malgré les différences considérables qui les séparent du point de vue des résultats économiques, les États membres devraient tous pouvoir bénéficier des meilleures pratiques et des points de vue et approches qui les soutiennent.

1.16 Dans plusieurs avis (voir l'annexe), le CESE n'a cessé d'avancer des propositions sur des secteurs et sur la question de la politique industrielle. Le présent avis traite plutôt de la

cohérence entre des thèmes importants et s'intéresse à la réalisation d'une gouvernance efficace grâce à la coordination et aux réglages fins.

2. Contexte

– A) Mondial

2.1 Selon l'analyse de la Commission "le coût de la main-d'œuvre semble diminuer par rapport à l'ensemble des coûts de production" (2). La productivité est un facteur important. Une certaine partie de la production est de retour en Europe, certes, mais la concurrence s'intensifie dans d'autres domaines, par exemple avec l'amélioration des infrastructures dans les pays BRIC, l'appréciation de l'euro et les prix de l'énergie, qui stimulent les investissements à l'étranger.

2.2 En outre, l'Europe est à la traîne derrière les États-Unis et le Japon, du point de vue des performances d'innovation et de spécialisation technologique. L'Europe est plus largement représentée que les États-Unis dans les industries de technologie moyenne-haute et moyenne-basse mais le fossé traditionnel entre les deux continents dans le segment de la haute technologie s'est considérablement creusé ces dernières années.

2.3 La Maison Blanche et le Congrès américain déploient une mobilisation considérable en faveur de la renaissance du secteur manufacturier, avec leur stratégie de compétitivité nationale pour la période 2014-2018 (3). Un enjeu crucial est celui du rôle et de la valeur de l'industrie manufacturière dans l'économie des États-Unis, leur sécurité et leur position dominante dans le monde.

2.4 Les partenariats public-privé renforcent les infrastructures de technologie et d'innovation. Les ministères de la défense, de l'énergie et du commerce sont directement associés à cet effort, tout comme la Fondation nationale des sciences et la NASA, et stimulent ainsi un grand nombre d'instituts de recherche et d'universités du pays.

2.5 Il s'agit là d'une évolution remarquable dans un pays qui prônait, jusqu'il y a peu, l'économie postindustrielle. La compétitivité croissante de la Chine et d'autres pays a agi comme un signal d'alarme. Les représentations changent. Selon les prévisions, la Chine sera la première puissance économique mondiale d'ici 2030 et les États-Unis conserveront une place de chef de file à l'échelle mondiale, tandis que le Japon et l'Europe suivront loin derrière (4).

2.6 Les nouvelles prospections pétrolières et, surtout, le gaz de schiste devraient finalement conduire les États-Unis à l'indépendance énergétique. Ces prospections sont considérées comme une révolution énergétique qui laisse présager la renaissance industrielle des États-Unis, ainsi que des changements géopolitiques. Les répercussions sur l'environnement et la santé doivent encore être définies (5).

(2) Document de travail SWD (2012) 297 final de la Commission du 10 octobre 2012.

(3) American Manufacturing Competitiveness Act de 2012.

(4) *Global Trends: Alternative Worlds*, National Security Council, Washington, décembre 2012.

(5) US EPA, Study of the Potential Impacts of Hydraulic Fracturing on Drinking Water Resources: Progress Report, décembre 2012 (<http://www2.epa.gov/hfstudy>).

2.7 La montée en puissance de la Chine, du Brésil et de l'Inde se poursuit. La Russie aussi est en marche. D'autres pays asiatiques et sud-américains suivent rapidement leurs traces. Depuis des années, les chiffres de la croissance des pays émergents sont largement supérieurs à la moyenne, surtout en Asie. Leurs nouveaux systèmes éducatifs forment en grand nombre des techniciens et des ingénieurs bien formés éduqués et hautement qualifiés. Parallèlement, d'énormes instituts de recherche y sont créés. La qualité de leurs biens et leurs processus d'innovation ne cessent de s'améliorer. Leurs infrastructures de transport et de services comblent rapidement leur retard.

2.8 En Chine, un système mixte de capitalisme d'État et de mécanismes de libre-échange voit le jour⁽⁶⁾. Il est intrinsèquement lié à la culture nationale et aux traditions (politiques) existant dans le pays. Toutefois, cette création de richesse ne va pas de pair avec une amélioration de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des travailleurs. Les conditions en matière d'environnement et de santé restent sous-développées, malgré que la qualité de la production s'améliore. Des réactions brutales ne sont nullement inimaginables. L'on peut toutefois affirmer que les interventions capitalistes de l'État continueront à diriger certains types de production correspondant aux ambitions nationales. Les investissements de fonds souverains pourraient aller dans la même direction, aussi bien vers l'extérieur que vers l'intérieur.

2.9 Certains pays bénéficient généralement d'une structure de gouvernance plus intégrée que celle de l'UE dans la mesure où ils sont dotés d'un seul grand centre décisionnel, d'une stratégie commune et d'objectifs convenus dans le secteur public.

2.10 Certaines régions d'Afrique connaissent aussi un développement rapide. La Chine y procède à des investissements massifs, sans se soucier de l'impact sociétal qu'ils peuvent avoir.

2.11 Le contexte mondial et les conditions géopolitiques changent constamment. L'information est essentielle pour sensibiliser davantage l'opinion publique. Le CESE recommande d'élaborer un tableau de bord reprenant un certain nombre d'évolutions dans le domaine socio-économique et technologique et en matière d'emploi dans certaines régions du monde.

– B) Européen

2.12 Les analyses approfondies de la Commission sur les tendances en Europe et dans chaque pays témoignent d'une conscience plus aiguë de la nécessité de disposer d'une industrie manufacturière.

2.13 La situation diffère largement d'un pays à l'autre, depuis l'Allemagne, qui concentre 30 % de l'industrie manufacturière en Europe, aux pays, grands ou plus petits, qui affichent des pourcentages nettement inférieurs voire très faibles à cet égard. Dans certains États membres, l'investissement industriel a diminué considérablement au cours des vingt dernières années. Dans

certain cas, cette diminution est imputable à une restructuration à grande échelle, tandis que dans d'autres elle résulte d'une certaine négligence⁽⁷⁾.

2.14 Dans tout l'éventail des États membres engagés dans l'amélioration des conditions, certains réussissent à l'évidence mieux que d'autres. L'emploi dans le secteur industriel ne cesse de diminuer. En outre, plus de quatre millions d'emplois ont été perdus dans l'industrie manufacturière à travers toute l'Europe au cours de la crise actuelle, qui dure depuis 2008.

2.15 Rien n'indique que les États membres débattent des politiques et des instruments ou des bonnes pratiques. Leurs conceptions de la politique industrielle et de la politique d'innovation découlent essentiellement de traditions et de procédures nationales et sont déterminés à l'échelon national, par des cadres et des relations entre les secteurs public et privé, notamment les entreprises, les instituts de recherche, les universités et les syndicats, pour ne citer qu'eux.

2.16 En conséquence, bon nombre des politiques et des dispositions financières qui les accompagnent sont axées avant tout sur le contexte national et cette caractéristique ne favorise ni le marché intérieur, ni les projets transversaux à caractère transfrontalier.

2.17 Hormis quelques grandes réussites obtenues dans certains pays, le marché intérieur pâtit d'une compartimentation qui, comme le relève à juste titre la Commission, entrave les facteurs de croissance potentiels.

2.18 La diversité créative est certes un atout majeur de l'Europe mais elle ne peut être bénéfique pour tous les Européens que moyennant une convergence d'objectifs. Il conviendrait d'instaurer un équilibre optimal entre ladite diversité créative des États membres et une convergence transparente et convaincante.

2.19 Ainsi que le montre l'exemple américain, cette convergence portera surtout ses fruits pour les réseaux continentaux de PME ayant un potentiel de croissance.

3. Europe 2020: une vision, des compétences et des actions partagées

3.1 Il est nécessaire d'insuffler un nouvel élan au marché intérieur. Malgré la montée d'un protectionnisme larvé et la menace de renationalisations et de morcellement qui plane toujours, l'UE a réussi à garder le marché intérieur intact et à ne pas altérer le principe de marchés ouverts, même si la mise en œuvre reste un point faible.

3.2 La stratégie Europe 2020, qui envisage des compétences partagées entre l'UE et les États membres, devrait montrer la voie. Tout en respectant les approches et les méthodes

⁽⁶⁾ Voir *State Capitalism*, The Economist, Special report, janvier 2011.

⁽⁷⁾ Document de travail des services de la Commission, "Industrial Performance Scoreboard and Report on Member States' Competitiveness, Performance and Policies", SWD(2012) 298 final, parties 1, 2, 3 and 4.

nationales, elle fournit des instruments pour exploiter les atouts d'une action à l'échelle européenne. Les avantages potentiels de cette gouvernance ciblée ont été systématiquement minorés.

3.3 Il est également urgent d'atteindre des résultats visibles dans l'adaptation des processus d'innovation réussis et de la création d'emplois à l'évolution des modèles de la production industrielle, de la commercialisation et des services.

3.4 Il est nécessaire d'anticiper délibérément les restructurations. Cette démarche aura pour effet de mieux faire accepter les ajustements, favorisera la requalification et l'amélioration des compétences de la main-d'œuvre et contribuera à limiter l'emploi précaire ⁽⁸⁾.

3.5 La communication de la Commission européenne de 2010 produit déjà des initiatives telles qu'Horizon 2020, la vérification de la compétitivité, l'innovation industrielle, l'utilisation efficace des ressources, les compétences et l'éducation, l'accès au financement, l'interaction et une distinction moins tranchée entre l'industrie et les services, ainsi qu'une prise de conscience plus aiguë de la complexité des investissements internationaux et des transferts de technologies.

3.6 Il est surprenant de constater que, jusqu'il y a peu, les États membres n'ont que rarement procédé à des examens collégiaux de leur action. Il conviendrait d'étendre le rôle de surveillance de la Commission à cet égard.

3.7 Ces révisions par les pairs permettraient de mettre en évidence l'existence de structures dépassées dans l'industrie comme dans les processus décisionnels. Elles contribueraient à accélérer la modernisation à l'aide d'approches efficaces et pourraient constituer des indicateurs de convergence européenne "vers le haut", dans le secteur tant public que privé.

3.8 Les documents de travail des services de la Commission contiennent des recommandations par pays qui ont trait au développement industriel ⁽⁹⁾. Ces recommandations doivent être davantage prises en compte dans les plans nationaux de réforme discutés par les États membres et la Commission dans le cadre du semestre européen.

3.9 Toutefois, ce serait commettre une grave erreur que de confier ces tâches à la seule Commission. Elles constituent également une mission prioritaire pour les ministères compétents des États membres, chargés des politiques qui ne sont pas couvertes par des réglementations ou des mesures européennes. En outre, ces mêmes ministères doivent veiller à l'application correcte de la réglementation européenne.

3.10 Les politiques financières au sein de la zone euro supposent que les institutions européennes et les autorités nationales coordonnent minutieusement leur action. Il n'y a pas de raison que l'on ne puisse atteindre une coordination comparable dans le renforcement des conditions générales applicables à l'industrie, à l'innovation et à la création d'emploi, au départ d'une vision partagée.

3.11 Les documents de travail des services de la Commission peuvent également aider les États membres à examiner entre eux, de manière bilatérale ou trilatérale, des domaines en rapport avec l'industrie, tels que les compétences et l'éducation, la technologie et l'innovation, les charges administratives, la politique fiscale ou les aides d'État. Chaque pays peut aisément tirer ses propres conclusions concernant les politiques qui seraient souhaitables à l'échelle nationale dans une perspective européenne. En tout état de cause, les programmes nationaux devraient inclure une évaluation sérieuse des mesures appliquées.

3.12 Étant donné que ces évolutions nécessitent le soutien de l'ensemble de la société, il est très important que les associations patronales et les syndicats agissent comme des partenaires à part entière dans le cadre de ce processus. Cet impératif vaut également pour d'autres parties prenantes comme le secteur de l'éducation, les ONG, les consommateurs et d'autres intervenants, s'il y a lieu. Les approches consensuelles s'avèrent payantes. Le dialogue social mené à l'échelon national et régional ainsi qu'au niveau des secteurs et des entreprises sera très utile en ce sens.

4. Questions à considérer

4.1 Le CESE rejoint la Commission pour estimer que "la complémentarité entre les interventions nationales et de l'UE dans le domaine de la politique industrielle est une condition essentielle au succès de la politique industrielle européenne". Ces interventions renforceront l'impact des actions nationales et de l'UE et ouvriront toute une série de perspectives pour passer de la parole à l'action.

4.1.1 Un concept global suppose une approche holistique et des politiques transversales. Le CESE souligne ci-après des aspects interdépendants qu'il considère essentiels pour l'avenir de l'industrie européenne.

4.2 Innovation industrielle

4.2.1 **L'innovation industrielle** nécessite une base technologique européenne forte, soutenue par une coordination transfrontalière et une coopération entre les instituts de recherche et les universités, la technologie appliquée et l'entreprise.

4.2.2 Les technologies clés génériques et d'autres technologies transversales sont essentielles pour les programmes de recherche et développement de l'UE et des États membres. Elles seront bénéfiques pour de nombreuses activités en aval, ainsi que pour les politiques publiques concernant l'infrastructure et la durabilité. Le cadre européen pour la coopération public-privé et la consultation, surtout au moyen des plateformes technologiques de l'UE, revêtent une importance capitale. Les marchés publics devraient aussi créer des stimulants pour une innovation avancée.

4.2.3 La technologie est le champ de bataille du futur. En promouvant des projets internationaux (phares), la Commission et le Conseil Recherche devraient montrer la voie dans le processus de renforcement du marché intérieur pour les projets technologiques et transfrontaliers. Une activité de recherche et développement efficace et des brevets européens devraient soutenir des investissements innovants et des emplois de qualité.

⁽⁸⁾ Voir aussi le rapport Cercas du Parlement européen.

⁽⁹⁾ Voir note 6: document de travail de la Commission, parties 1-4.

4.2.4 Le CESE souligne l'importance de ressources financières de l'UE qui sont consacrées aux projets de recherche et développement et aux projets transfrontaliers. L'initiative Horizon 2020 devrait être à la hauteur des efforts consentis dans d'autres pays, qui croissent à vive allure. Si l'Europe est encore bien placée, son avance traditionnelle se réduit. Rogner le budget de l'initiative Horizon 2020 est contreproductif.

4.2.5 De toute évidence, l'éducation supérieure et les activités de recherche qui y sont liées jouent un rôle fondamental dans le développement de l'innovation. Il conviendrait, si nécessaire, d'ajuster les programmes et la gestion.

4.2.6 Une information annuelle sur l'investissement public et privé dans les technologies clés est souhaitable.

4.2.7 L'innovation a une incidence sur de nombreux autres domaines, l'enjeu étant de créer une nouvelle dynamique dans l'entreprise et le lieu de travail: reconfiguration des méthodes de production existantes, nécessité de restructurer les processus dépassés, développement de chaînes de valeur et de nouveaux "secteurs", ou atténuation de la frontière entre l'industrie et les services. L'innovation est synonyme de modernisation et de créativité. Voilà le message qu'il conviendrait de transmettre.

4.2.8 La Commission souligne que l'impératif de la technologie et de l'innovation constitue une priorité horizontale valable pour l'ensemble de ses services. Les administrations nationales seraient bien inspirées d'adopter cette approche.

4.3 Compétences et qualifications

4.3.1 La technologie, l'innovation, la reconfiguration des processus de production, l'intégration de l'industrie et des services, les besoins et avancées qui se font jour dans la société font qu'il est extrêmement important de disposer des **compétences et des qualifications appropriées** de la base au sommet.

4.3.2 Il est fondamental de disposer de systèmes éducatifs actualisés à tous les niveaux. L'UE porte à bon droit une attention à l'éducation, à la scolarité et à la formation, comme le font aussi l'échelon national et celui des régions. L'éducation est une exigence de base et doit être à la portée de tous.

4.3.3 Dans toute initiative en faveur de la croissance, l'UE se doit d'insister en permanence sur l'ensemble du système éducatif. En raison des différences considérables qui existent entre États membres, l'échange de bonnes pratiques est indispensable pour traiter, en particulier, le problème du chômage des jeunes.

4.3.4 Les parties prenantes jouent un rôle essentiel. À tous les niveaux, de l'entreprise (y compris les comités d'entreprise) jusqu'à l'UE en passant par les échelons local et régional, national, le dialogue social devrait aborder, les questions d'enseignement, d'apprentissage ou éducation en alternance ou de formation industrielle et avancée (tout au long de la vie), afin d'accroître les compétences et l'employabilité pour répondre aux demandes du marché du travail. La reconnaissance transfrontalière des compétences et des qualifications devrait être la norme, afin de promouvoir la mobilité internationale.

4.3.5 Conformément aux recommandations de l'OCDE, il conviendrait de mandater la Commission pour qu'elle soumette les systèmes éducatifs des États membres et leurs résultats à des examens par les pairs, qui, comme dans bien d'autres domaines, produiront, le cas échéant, des indicateurs utiles pour améliorer la situation.

4.3.6 Le niveau de compétences requis dans les entreprises et la société ne cesse de croître. L'éducation technique ainsi que les services dans l'industrie manufacturière constituent des priorités, et ce, depuis les qualifications les plus faibles jusqu'à l'enseignement supérieur. Les écoles secondaires techniques et les systèmes de formation professionnelle jouent un rôle essentiel.

4.3.7 Au niveau de l'enseignement supérieur, il conviendrait de s'attaquer à la pénurie chronique de scientifiques, d'ingénieurs et de mathématiciens, tant pour les étudiants que pour les chercheurs, et de corriger les inadéquations de l'offre et de la demande sur le marché de l'emploi.

4.3.8 Chaque travailleur devrait être habilité à suivre une formation professionnelle. Cet impératif est particulièrement nécessaire pour les travailleurs et les artisans spécialisés dans des PME et des entreprises d'artisanat.

4.3.9 La création d'emplois industriels durables, répondant à des conditions modernes du point de vue du travail, de la santé et de la sécurité fait partie intégrante de l'état d'esprit nécessaire pour mener les processus de modernisation dans l'industrie. Une compétitivité accrue devrait aller de pair avec des conditions de travail appropriées et le respect des droits des travailleurs.

4.3.10 Il convient d'accorder une attention toute particulière à l'influence du vieillissement de la population de l'UE sur l'offre de main d'œuvre dans le secteur industriel. Les conditions de travail des travailleurs vieillissants doivent s'y adapter, tout comme la structure et les capacités de la formation professionnelle et de l'apprentissage tout au long de la vie.

4.4 Accès au financement

4.4.1 L'accès au **financement** reste un point faible. Le secteur industriel a beaucoup souffert de la crise bancaire et les banques restent réticentes à lui octroyer des crédits. La crise a favorisé la renationalisation des opérations. La traditionnelle frilosité vis-à-vis des risques a été renforcée par des règles internationales plus strictes en matière de fonds propres mais probablement aussi par les réglementations financières de l'UE. Heureusement, les dispositions de Bâle III, qui rendent plus difficile l'octroi de crédits, seront appliquées progressivement, avec plus de souplesse.

4.4.2 Les PME ont besoin d'instruments d'ingénierie financière qui soient plus adaptés et de nouvelles sources de financement telles que, par exemple, des compagnies d'assurance et des fonds de pension. L'un des objectifs principaux consiste à répartir ou à diluer le risque, entre autres par des programmes de garantie ou des fonds gouvernementaux. Le financement participatif devrait ouvrir des perspectives attrayantes à cet égard.

4.4.3 Entretemps, il conviendrait d'accroître les financements privés ou non bancaires. Il serait utile de mettre en évidence les initiatives privées engagées dans les États membres. L'écart par rapport aux États-Unis à cet égard est emblématique: le financement des deux tiers des investissements américains est assuré en dehors du secteur financier contre à peine un tiers en Europe. Les législations de l'UE et des États membres devraient encourager la tendance à recourir davantage à l'investissement privé et au capital-investissement, en particulier pour soutenir l'innovation.

4.4.4 La subsidiarité induit une grande diversité dans les politiques fiscales et les systèmes de subventions et de prêts dans toute l'Europe. Le CESE souligne que la Commission se doit de soumettre les instruments nationaux à une évaluation et des examens par les pairs, afin de les faire réellement converger.

4.4.5 La BEI et la Commission travaillent actuellement à l'élaboration des instruments financiers européens de la prochaine génération qui auront un impact et un effet de levier plus importants que les subventions. La capacité des fonds UE à prendre des risques, combinée à la puissance de financement de la BEI, devrait renforcer le potentiel de conception et de mise en œuvre d'instruments financiers pour atteindre les objectifs industriels.

4.4.6 Les fonds de rotation qui sont coordonnés par la BEI et la Commission et doivent être activés dans les programmes Horizon 2020 et Cosme, le cadre financier pluriannuel et la politique régionale devraient produire un effet multiplicateur. Il est important, à cet égard, de bien indiquer les responsabilités de chaque intervenant. Le CESE souligne que l'UE doit conserver un budget solide et bien géré, qui s'articule avec des instruments de crédit nationaux réorganisés d'une manière efficace. Il est nécessaire d'étendre les obligations liées à des projets et les prêts verts.

4.4.7 Les règles européennes actuelles sont trop strictes et bureaucratiques. Le CESE redit que les instruments de l'UE doivent être conçus suivant les besoins du marché et facilement applicables. Ils doivent offrir la flexibilité voulue pour s'adapter à des conditions de marché en rapide évolution et être accessibles aux entreprises innovantes ainsi qu'aux projets micro-économiques peu visibles. Il convient d'établir un nouvel équilibre entre la gouvernance fiable d'instruments et les besoins du marché.

4.5 Développement durable

4.5.1 **Le développement durable et l'utilisation efficace des ressources** sont, malgré des différences notables entre États membres à cet égard, de plus en plus intégrés dans les stratégies des entreprises et les opérations en amont et en aval. Les modèles entrepreneuriaux durables renforcent la résilience des entreprises européennes. Les acteurs publics et privés doivent s'épauler mutuellement.

4.5.2 Le problème du changement climatique et des émissions de dioxyde de carbone constitue à cet égard un cas emblématique. Compte tenu du risque persistant des fuites de carbone et d'investissements, le CESE insiste pour que soit réalisée une nouvelle évaluation des politiques de l'UE, qui serve de base pour une transition durable vers une économie à faibles émissions de carbone.

4.5.3 L'efficacité du point de vue des coûts et la faisabilité technique pour la préservation de la compétitivité des entreprises constituent des préalables obligés pour une croissance économique durable et la création d'emplois dans l'UE. Des synergies entre les objectifs environnementaux et les performances industrielles ne pourront être créées que si ces conditions sont réunies.

4.5.4 Une transition axée sur la technologie vers une économie à faibles émissions de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources devrait aussi être socialement équitable pour toutes les générations de travailleurs.

4.5.5 Le vieillissement de la population augmente la part que représentent les seniors parmi les consommateurs; leurs habitudes de consommation étant différentes, la production industrielle doit s'y adapter. Cette évolution ouvre également aux entreprises de nouvelles perspectives ainsi qu'un espace pour des innovations telles que les aliments fonctionnels, l'aménagement des logements et des transports, ou encore de nouvelles technologies dans le domaine de la santé ou des soins de longue durée.

4.5.6 Les programmes et les dispositions réglementaires de l'UE devraient enclencher une innovation durable notamment selon les orientations définies dans l'initiative phare relative à l'utilisation efficace des ressources. Compte tenu des formidables intérêts industriels en jeu, il est essentiel que les conditions environnementales soient comparables, stables et prévisibles dans l'ensemble de l'Union. Il conviendrait d'étudier dûment l'efficacité de l'"écodesign"⁽¹⁰⁾ et l'introduction de plafonds absolus dans l'utilisation de matières premières par l'industrie.

4.5.7 La surréglementation affecte également l'innovation et les investissements, et peut aboutir à une perte de parts de marché. Il importe que la Commission et le Conseil sauvegardent les industries de base (à forte intensité énergétique) européennes et éliminent les distorsions de la concurrence par rapport aux pays tiers.

4.6 Services

4.6.1 Les **services** constituent 70 % de l'économie européenne et emploient la plus grande partie de main-d'œuvre. Ce secteur est aussi inextricablement imbriqué dans les processus industriels et en renforce la base. Toutefois, la mise en œuvre de la directive en la matière a été inégale. En outre, les services aux entreprises restent sous-développés dans la plupart des régions de l'UE.

4.6.2 Vérité aussi évidente qu'ignorée, l'absence d'un marché des services intégré, a des effets négatifs sur le commerce européen comme sur la productivité: parce que le leur est nettement plus intégré, les États-Unis arrivent en tête dans ces deux domaines. En matière de services, il subsiste un important parti-pris en faveur des entreprises nationales, que renforcent les obstacles aux prestations transfrontalières. "Moins de commerce signifie moins de concurrence: les marchés des services de l'UE restent dans une large mesure nationaux, entravant l'augmentation de la productivité⁽¹¹⁾."

4.6.3 Ce développement médiocre freine l'émergence d'un secteur compétitif des technologies de l'information et de la communication en Europe, entrave des initiatives innovantes et dresse des obstacles à l'augmentation de la productivité. Par conséquent, l'UE devrait assurer le développement du libre-échange des services et promouvoir les services aux entreprises et la création d'emplois afférents en Europe.

4.7 Obstacles administratifs

4.7.1 Les plaintes au sujet des **obstacles administratifs** sont monnaie courante. Pourtant, elles ne débouchent pas encore de manière suffisamment systématique sur un réexamen des

⁽¹⁰⁾ Directive UE 2009/125, octobre 2009.

⁽¹¹⁾ "How to build European services markets", John Springford, Centre for European Reform, septembre 2012, page 4.

normes et des réglementations d'origine nationale, pour lesquelles des évaluations d'impact telles que celles menées par la Commission pour ses politiques seraient également très souhaitables. La coordination entre États membres est généralement déficiente. Les barrières et obstacles administratifs obèrent de nombreux efforts pour faire naître de jeunes pousses et encourager les PME.

4.7.2 Dans ce domaine, le protectionnisme larvé est en hausse. Le CESE insiste sur la nécessité de procéder à des évaluations permanentes et transparentes. Il conviendrait que la Commission effectue des recherches à cet égard et que le Conseil débattre des examens par les pairs et définisse des objectifs et délais.

4.8 PME

4.8.1 Il y a de très nombreux types de PME, qui, souvent, ne peuvent être comparés. Dans certains secteurs, par exemple le commerce de détail, elles sont soumises à une pression importante. Dans d'autres, en revanche, elles reprennent des activités pour le compte d'entreprises plus grandes (sous-traitance, chaînes de valeur, etc.). Elles jouent généralement un rôle essentiel pour l'innovation concernant les produits et les services. En raison de leur puissance innovatrice et de leurs succès commerciaux, la politique industrielle de l'UE doit les intégrer de manière visible et en souligner la force motrice.

4.8.2 Du fait de leur dynamique, de leur interaction avec les chaînes de valeur et de leur flexibilité, les PME jouent souvent le rôle de pionnières pour apporter des solutions sur mesure et rénover certains secteurs. Elles constituent aussi de précieux gisements d'emplois nouveaux. Les PME doivent être encouragées dans leurs efforts visant à réduire leur consommation d'énergie et de ressources rares. Ceux-ci déboucheront finalement sur une baisse des coûts qui leur permettra d'améliorer leur rendement et de créer des emplois.

4.8.3 L'Europe a besoin de jeunes entrepreneurs. Il importe dès lors qu'une attention particulière soit accordée à l'esprit d'entreprise dans le cadre des programmes éducatifs et, notamment, au phénomène de l'"université entrepreneuriale". Le CESE se félicite du plan d'action de la Commission pour l'entrepreneuriat.

4.8.4 Bien que le nombre de jeunes pousses soit en augmentation dans l'UE, une comparaison avec les États-Unis montre que trop peu de ces entreprises atteignent la maturité. Cette faiblesse est due à des conditions financières défaillantes, ainsi qu'à l'existence de barrières nationales au sein du marché européen.

4.9 Énergie

4.9.1 Les **politiques énergétiques** nationales conduisent à des stratégies morcelées concernant le bouquet énergétique dans l'Union et cette compartimentation a des répercussions sur les prix en la matière, la technologie, les relations avec les pays tiers et le marché intérieur. Le CESE insiste sur la nécessité d'une politique énergétique commune. Étant donné les profondes répercussions de l'énergie pour l'économie, une politique industrielle sérieuse ne peut pas se passer de certains principes communs, valables à travers toute l'Europe.

4.9.2 Le Conseil ne peut plus faire l'impasse sur un débat stratégique concernant les perspectives énergétiques à long terme et les politiques correspondantes, c'est-à-dire la question du bouquet énergétique souhaitable dans l'UE, qui comprend les matières premières fossiles, l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables. Les conditions relatives à l'environnement, à la santé et à la sécurité devraient également être abordées dans ce cadre.

4.9.3 Des décisions sont d'autant plus urgentes aujourd'hui que le développement du gaz de schiste aux États-Unis est en train de bouleverser totalement le paysage énergétique mondial.

4.9.4 Les prix de l'énergie dans l'UE sont considérablement plus élevés que ceux pratiqués chez ses principaux partenaires commerciaux. Ainsi, le prix du gaz américain équivaut à 20 % de l'euro. Cette disparité a des conséquences considérables pour l'industrie chimique et la sidérurgie et peut toucher les industries en aval. L'effet sur les investissements en Europe et la nécessité d'une réaction coordonnée de l'UE et des États membres sont des sujets brûlants qui appellent des réponses efficaces.

4.9.5 Si l'industrie contribue aux énergies renouvelables, il est capital, en raison des coûts élevés de l'énergie, de trouver, entre la compétitivité et le processus de financement des sources renouvelables, un bon équilibre, qui pourrait inclure une réduction des taxes ainsi qu'une amélioration des régimes d'aide à l'efficacité des coûts.

4.10 Relations extérieures

4.10.1 **Les relations extérieures** vont au-delà des accords officiels comme ceux signés dans le cadre de l'OMC. Concernant le développement de la dimension extérieure de la politique industrielle, l'UE et ses États membres devraient définir une approche commune quant à la manière de traiter des questions complexes, dans le but, en particulier, d'instaurer des règles du jeu équitables à l'échelle mondiale. Les marchés ouverts impliquant la réciprocité, l'UE devrait sérieusement s'attaquer aux distorsions concrètes qui nuisent aux intérêts industriels européens.

4.10.2 Un approvisionnement énergétique sans entraves est crucial pour des raisons qui touchent à l'économie comme à la sécurité. Étant donné les faibles prix actuels de l'énergie aux États-Unis, il est d'autant plus crucial d'adopter une approche européenne globale. Il conviendrait aussi d'accorder une attention particulière aux matières essentielles pour les processus industriels.

4.10.3 Les normes environnementales, climatiques et sociales internationales ou les accords sectoriels correspondants sont essentiels pour créer un environnement de concurrence équitable à l'échelle mondiale. Ils doivent instaurer des conditions qui permettent de préserver les chaînes de valeur de l'industrie manufacturière en Europe.

4.10.4 Le CESE souligne la nécessité de protéger les droits de la propriété intellectuelle. Il conviendrait d'assurer l'accès aux marchés publics dans des pays tiers.

4.10.5 Le CESE est largement favorable à la conclusion d'accords de libre-échange bien négociés et équilibrés, en particulier avec les États-Unis. Une surveillance étroite constitue un prérequis à cet égard.

Bruxelles, le 11 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil déterminant le régime d'échange applicable à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles»

COM(2013) 106 final — 2013/0063 (COD)

(2013/C 327/15)

Rapporteur: **M. Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Le Parlement européen et la Commission européenne ont décidé, respectivement le 12 et le 15 mars 2013, conformément aux articles 43, paragraphe 2, 207, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil déterminant le régime d'échange applicable à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles"

COM(2013) 106 final — 2013/0063 (COD).

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 149 voix pour et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité accueille favorablement cette proposition de mise en conformité avec le traité de Lisbonne, comme il l'a fait dans son avis CESE 357/2011 ⁽¹⁾ ainsi que, invariablement, dans ses avis ultérieurs.

1.2 Le Comité appelle à procéder à une modernisation généralisée des règles commerciales et à les rendre plus transparentes de manière générale, avec la participation de toutes les parties concernées, en cohérence avec les objectifs de la politique agricole commune, de sorte à promouvoir les valeurs de l'UE dans le monde entier.

1.3 Le Comité appelle à prévoir des dispositifs de protection efficaces pour prévenir les abus potentiels consistant à utiliser les accords de libre-échange (ALE) pour faire entrer sur le marché de l'UE des produits alimentaires répondant à des normes moins strictes, lesquels sont plus faciles à produire et à moindre coût.

1.4 Le CESE recommande vivement que tout futur régime d'échange soit conçu de sorte à empêcher la distorsion de concurrence sur le marché de l'UE qu'entraînent les dispositions moins strictes appliquées par les pays tiers en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de bien-être des animaux et de normes sociales. Inclure des dispositions supplémentaires et compensatoires dans les droits d'importation permettrait d'atteindre cet objectif.

1.5 Le Comité préconise de revoir le système d'octroi des certificats d'importation, des certificats de restitution et des certificats de perfectionnement actif, notamment s'agissant de l'attribution des contingents, afin de laisser suffisamment de place aux petits et moyens producteurs.

1.6 Le Comité appelle la Commission à mettre en place des instruments de passation de marchés en ligne qui seraient intégrés au système douanier pour la gestion des certificats et des contingents. Il faudra veiller à ce que ce système soit en mesure de suivre la situation exacte du marché en temps réel et de réagir immédiatement dès que les volumes de déclenchement ou les prix de déclenchement sont atteints.

1.7 Le Comité appelle à maintenir en veilleuse le système de restitutions à l'exportation, sachant qu'il est impossible de prévoir à l'heure actuelle quand ce filet de sécurité sera à nouveau nécessaire.

1.8 Le Comité appelle la Commission à renforcer le rôle du groupe consultatif sur les aspects internationaux de la politique agricole, afin de permettre une participation directe des agriculteurs, agents de transformation, consommateurs, commerçants, etc. ⁽²⁾

2. Contexte

2.1 La proposition de règlement à l'examen est destinée à mettre en conformité avec le traité de Lisbonne l'actuel régime d'échange pour les produits agricoles transformés / marchandises hors annexe I, actuellement établi dans le règlement (CE) n° 1216/2009, et le régime commun d'échange pour l'ovalbumine et la lactalbumine, établi dans le règlement du Conseil (CE) n° 614/2009, ainsi que de les fusionner pour des raisons de rationalisation, d'harmonisation et de simplification, l'objectif étant:

— de recenser les compétences déléguées et les compétences d'exécution de la Commission et d'établir les procédures correspondantes pour l'adoption de ces actes;

⁽¹⁾ JO C 107 du 6.4.2011, p. 33-36.

⁽²⁾ JO C 304 du 10.11.1993, p. 8-10.

- de les mettre en conformité avec le nouveau règlement sur l'OCM unique [COM(2011) 626 final] dans le cadre de l'adaptation de l'OCM au traité de Lisbonne et à la PAC après 2013, faisant actuellement l'objet de discussions longues et intenses au niveau du Conseil et du Parlement européen;
- de mettre à jour ces règlements et de fournir une base juridique plus claire et plus solide pour les modalités d'exécution;
- de créer un cadre juridique solide pour la gestion des droits à l'importation réduits et des contingents d'importation prévus par les accords de libre-échange (ALE) et pour la gestion du système de restitutions à l'exportation, et d'adapter le règlement existant aux pratiques actuelles dans le domaine des ALE et des restitutions à l'exportation.

3. Observations générales

3.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission d'harmoniser, de rationaliser et de simplifier la législation relative aux échanges de produits agricoles transformés, et plus particulièrement le fait de mettre les deux règlements (respectivement sur le régime d'échange pour les produits agricoles transformés et l'organisation commune des marchés agricoles) en conformité avec le traité de Lisbonne de manière parallèle, dans la mesure où ils contiennent tous deux des dispositions similaires concernant le régime d'importation ou d'exportation pour les produits agricoles et pour les produits agricoles transformés (notamment: droits à l'importation réduits, droits à l'importation additionnels, contingents d'importation, restitutions à l'exportation, licences d'exportation / certificats de restitution, etc.).

3.2 En même temps, le Comité estime que cet effort de simplification, rationalisation et harmonisation de la législation pourrait constituer une excellente occasion de moderniser les règles commerciales et de les rendre plus transparentes de manière générale, avec la participation de toutes les parties concernées, de sorte à promouvoir les valeurs de l'UE dans le monde entier.

3.3 Le CESE se félicite que le règlement proposé constitue une "Lisbonnisation" des dispositions actuelles sans introduire de changements radicaux, mais il invite également à procéder à une révision approfondie des politiques commerciales, afin de les mettre en cohérence avec les objectifs de la politique agricole commune tels que définis dans l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3.4 En de nombreuses occasions, le CESE a exprimé qu'il était favorable aux accords de libre-échange et aux régimes

d'échanges préférentiels et a souligné l'importance des négociations de l'OMC. Il insiste toutefois sur le fait que l'UE, en tant que premier importateur de produits alimentaires à l'échelle mondiale, a un rôle fondamental à jouer pour promouvoir ses propres normes très strictes en matière de sécurité et de qualité des aliments, de bien-être des animaux, de protection de l'environnement et de valeurs sociales.

3.5 Le CESE fait remarquer que les droits d'importation, et en particulier leur composante agricole, devraient être complétés par des dispositions supplémentaires relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, au bien-être des animaux et aux normes sociales, lesquelles pourraient être utilisées comme instrument de diffusion auprès des pays tiers des valeurs de l'UE en matière de production alimentaire. Ces dispositions ne devraient être revues à la baisse que si le producteur de produits exportés vers l'UE respecte ces valeurs. Ce mode de partage de nos valeurs sociétales permettra d'améliorer à long terme la résilience et la viabilité du système de production alimentaire mondial.

3.6 Le Comité appelle à prévoir des dispositifs de protection efficaces pour prévenir les abus potentiels consistant à utiliser les accords de libre-échange pour faire entrer sur le marché de l'UE des produits alimentaires répondant à des normes moins strictes, lesquels sont plus faciles à produire et à moindre coût.

3.7 Le Comité invite la Commission à revoir son système d'octroi de certificats d'importation, de certificats de restitution et de certificats de perfectionnement actif, notamment s'agissant de l'attribution des contingents, afin de laisser suffisamment de place aux petits et moyens producteurs et d'éviter que le marché ne soit dominé par un nombre réduit d'opérateurs.

3.8 Le Comité appelle la Commission à mettre en place des instruments de passation de marchés en ligne qui seraient intégrés au système douanier pour la gestion des certificats et des contingents, ce qui permettrait de diminuer significativement les frais de transaction et de réduire les risques inhérents au traitement physique des documents par les opérateurs.

3.9 Il faudra veiller à ce que ce système soit en mesure de suivre la situation exacte du marché en temps réel et de réagir immédiatement dès que les volumes de déclenchement ou les prix de déclenchement sont atteints.

3.10 Le Comité estime que les restitutions à l'exportation, bien qu'elles ne soient pas utilisées actuellement, ont un rôle très important à jouer en tant que filet de sécurité, en cas de déséquilibres sur le marché. Il estime également que ce système doit être maintenu en veilleuse, sachant qu'il est impossible de prévoir à l'heure actuelle quand ce filet de sécurité sera à nouveau nécessaire.

3.11 Il est essentiel que la Commission renforce le rôle du groupe consultatif sur les aspects internationaux de la politique agricole, afin de permettre une participation directe des agriculteurs, transformateurs, consommateurs, commerçants, etc., en créant par là-même une enceinte utile de consultation et d'information. ⁽³⁾.

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽³⁾ JO C 304 du 10.11.1993, p. 8-10.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe»

COM(2012) 673 final

sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) — Plans de gestion des bassins hydrographiques»

COM(2012) 670 final

sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Rapport concernant le réexamen de la politique européenne relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse»

COM(2012) 672 final

(2013/C 327/16)

Rapporteur: **M. Georges CINGAL**

Corapporteuse: **M^{me} An LE NOUAIL MARLIÈRE**

Le 11 novembre 2012, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe"

COM(2012) 673 final.

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour, 101 voix contre et 17 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE apprécie à sa juste valeur la communication de la Commission, mais estime que le document ne propose pas suffisamment d'actions volontaristes pour apporter des solutions aux divers problèmes identifiés.

1.2 Le CESE invite donc la Commission à reconnaître la nécessité de:

- démocratiser la gestion de l'eau, c'est à dire d'accorder la place qui revient de droit à chaque consommateur dans les instances de gestion par bassin,
- une inspection européenne de l'eau pour un traitement équitable de toutes les régions,
- une prise en compte impérative des substances préoccupantes (chimiques, nanoéléments ...).

1.3 Le CESE se félicite de l'engagement de la Commission à intégrer les objectifs liés à l'eau à d'autres politiques clés telles que la PAC, le Fond de Cohésion, les fonds structurels, et les politiques en matière d'énergies renouvelables. En même temps, il constate que des efforts bien plus importants sont nécessaires

pour atteindre une véritable cohérence des politiques et pour lever les incitations aux prélèvements excessifs d'eau, aux atteintes morphologiques et à la pollution des eaux.

1.4 Le CESE invite la Commission à clarifier la question de la pérennité des ressources. Alors que la directive-cadre sur l'eau (DCE) ⁽¹⁾ fait obligation de ne pas porter atteinte aux ressources en eau, on constate que l'UE laisse se développer des projets pour garantir l'approvisionnement énergétique. Le problème qui était marginal risque de devenir récurrent avec les projets visant à extraire des gaz de schiste. Le CESE considère que les ressources en eau sont primordiales.

1.5 Le CESE recommande à la Commission d'inciter les états membres à mettre en œuvre rigoureusement l'article 9 (principe pollueur-payeur) de la DCE afin d'atteindre le bon état des eaux.

1.6 Le CESE invite la Commission à clarifier ce qu'il convient d'entendre par stress hydrique. Si l'on s'en tient à la définition classique – la demande en eau dépasse les ressources disponibles – on risque trop souvent d'agir trop tard (mortalité forestière ...). Il convient donc, outre la définition des flux écologiques

⁽¹⁾ JO L 327, du 22.12.2000, p. 1–73.

minimaux, de définir aussi des niveaux d'alertes qui permettent le déclenchement d'actions préventives avant que ces limites minimales ne soient atteintes, pour éviter toute situation critique.

1.7 Le CESE invite la Commission à encourager, à travers les instruments de la politique de cohésion (FEDER, FSE, Coopération territoriale européenne ...):

- les collectivités territoriales à développer des traitements tertiaires sur les stations d'épuration,
- les acteurs économiques à s'intéresser davantage à la résilience de leurs propriétés aux changements climatiques en favorisant les mécanismes naturels (sols, végétaux ...) de protection des ressources en eau, par exemple, en utilisant l'indicateur de qualité des sols C/N (Carbone/Azote),
- les meilleures initiatives (Plan d'action LIFE ...).

1.8 Le CESE invite la Commission à faire connaître les meilleures techniques disponibles (MTD). Boucler le cycle de l'eau est un objectif qui ne semble plus irréaliste si l'on en juge par les progrès accomplis, par exemple par l'industrie papetière. Par contre, le CESE estime nécessaire la mise en place de normes et d'une réglementation pour réduire les fuites sur les réseaux.

1.9 Le CESE invite la Commission à proposer un instrument législatif pour imposer une prise en compte progressive de l'efficacité en matière de gestion de l'eau: comptage, transport, assainissement ... On ne saurait s'intéresser uniquement aux usages domestiques. On ne saurait non plus se contenter de démarches volontaires. La gestion intégrée concerne chaque bassin versant.

1.10 Le CESE invite la Commission à allonger la liste des polluants (nanoéléments, molécules chimiques cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques) que l'on ne doit pas retrouver dans les eaux de surface ou dans les aquifères afin de protéger la santé des citoyens⁽²⁾ et d'aboutir à des recommandations pour la réutilisation des eaux traitées. Le CESE souligne tout l'intérêt du rapport n° 1/2013 de l'Agence européenne de l'environnement (AEE) "Signaux précoces et leçons tardives II"⁽³⁾.

1.11 Le CESE rappelle ses inquiétudes à propos des échanges compensés financièrement et invite la Commission à la plus grande prudence. Tout projet devra obligatoirement être porté à la connaissance du public (Convention d'Aarhus) et faire l'objet de débats ouverts. Le CESE observe qu'un système de transferts serait inéquitable et préjudiciable aux populations les plus défavorisées, qu'ils soient ou non compensés financièrement.

2. Contexte

2.1 En 2000, la DCE a établi une base juridique destinée à protéger et à remettre en état les eaux européennes, ainsi qu'à

assurer leur exploitation durable à long terme. L'objectif général de la DCE est de faire en sorte que toutes les eaux de l'UE, qu'il s'agisse des lacs, des fleuves, des rivières ou des nappes phréatiques, atteignent un bon état d'ici à 2015.

2.2 La Commission a constaté que les autorités ont souvent échoué à combiner les objectifs d'efficacité et d'équité (il serait donc logique d'appliquer le principe pollueur-payeur, en éliminant les subventions contre-productives ou nocives) en vue d'équilibrer ainsi recettes et dépenses d'investissement.

2.3 Le 14 novembre 2012, la Commission a publié le "Blueprint Package" avec trois composants:

- communication sur le plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe,
- rapport concernant le réexamen de la politique européenne relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse,
- rapport sur la mise en œuvre de la DCE et le plan de gestion des bassins hydrographiques.

2.3.1 Compte tenu du caractère vital de la ressource, sa gestion comporte des enjeux pour les citoyens de l'UE et donc, également des défis quant à l'expertise nécessaire. Les *résumés* des évaluations techniques et d'impact présentent un caractère suffisamment important pour mériter d'être diffusés aux OSC (Organisations de la société civile) et donc accessibles dans les différentes langues de l'UE.

2.3.2 Les propositions de la Commission découlent de divers travaux, en particulier de ceux de l'AEE:

- *Towards efficient use of water resources in Europe, Report n 1/2012, 68 pages*
- *European waters – assessment of status and pressures, Report n 8/2012, 96 pages*
- *European waters – current status and future challenges, synthesis, 51 pages*
- *Water resources in Europe in the context of vulnerability, Report n 11/2012, 92 pages*

2.3.3 Le réexamen de la politique européenne relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse est bienvenu dans la mesure où la demande croît alors que la ressource n'augmente pas, et comme le constatent divers rapports des Nations unies, la ligne de sécheresse se déplace vers le nord.

⁽²⁾ JO C 229, du 31.7.2012, p. 116-118.

⁽³⁾ <http://www.eea.europa.eu/fr/pressroom/newsreleases/ce-que-coute-d2019ignorer-les>.

2.4 Le plan d'action sur l'eau propose une approche à trois volets, assortie de mesures en 25 étapes:

- améliorer la mise en œuvre de la politique de l'eau actuelle de l'UE en exploitant pleinement les possibilités offertes par les lois en vigueur;
- favoriser l'intégration des objectifs de la politique de l'eau dans les autres domaines d'action concernés tels que l'agriculture, la pêche, les énergies renouvelables, le transport, ainsi que dans le Fonds de cohésion et les Fonds structurels;
- combler les lacunes du cadre existant, en particulier en ce qui concerne les instruments nécessaires pour parvenir à une utilisation plus rationnelle de l'eau.

2.5 Le calendrier du plan d'action sur l'eau est étroitement lié à celui de la stratégie Europe 2020 de l'UE, et en particulier à celui de la feuille de route pour une utilisation efficace des ressources, dont le plan d'action est le volet consacré à l'eau.

2.6 Le 22 septembre 2010 le CESE a publié un rapport d'information adopté par sa Section REX et présenté au Sommet des Conseils économiques et sociaux de la région euro-méditerranéenne en novembre 2010: "*Travail décent et développement durable autour de la Méditerranée, notamment dans les secteurs de l'eau douce, de l'eau de mer et de l'assainissement*", dans lequel il relate les problématiques liées à l'assèchement dans le pourtour méditerranéen, ses conséquences sociales et les conditions de financement des projets liés. Le 15 juin 2011, sur demande exploratoire de la présidence hongroise, il répondait par un avis: "*Intégration de la politique de l'eau aux autres politiques européennes*" (4). Le 23 mai 2012 il a adopté un avis concernant "*les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau*" (5). Le 13 décembre 2012 il a adopté un avis relatif au "*partenariat d'innovation européen sur l'eau*" (6). Nous invitons aussi à se référer aux avis "*Stratégie thématique pour la protection des sols*" (7) et "*7^{ème} programme d'action pour l'environnement*" (8).

3. Observations générales

3.1 Le CESE reconnaît comme la Commission que la Directive cadre Eau (DCE) est le bon instrument pour atteindre le bon état écologique des eaux en Europe. Toutefois l'objectif ne pourra être atteint que si ses bases de données sont gérées par des organismes indépendants et si sa mise en œuvre est rigoureusement renforcée. Le bon état des eaux ne sera pas atteint pour 47 % d'entre elles d'ici 2015 bien que le Plan d'action évalue les progrès accomplis en matière de gestion des eaux et fait quelques propositions à mettre en œuvre d'ici 2020.

(4) JO C 248 du 25.8.2011, pp. 43-48.

(5) JO C 229 du 31.7.2012, pp. 116-118.

(6) JO C 44 du 15.2.2013, pp. 147-152.

(7) JO C 168 du 20.7.2007, pp. 29-33.

(8) JO C 161, du 6.6.2013, p. 77-81.

3.2 Certains États membres tardent à mettre en œuvre l'article 9 de la DCE alors que celle-ci a été adoptée en 2000 ce qui a pour effet de retarder la réalisation du bon état des eaux. Le CESE estime que le principe pollueur-payeur doit s'imposer aux gestionnaires de l'eau en tout temps et en tous lieux pour la définition du prix de l'eau et tarifs des redevances d'assainissement et recommande que le Plan s'applique tant aux régions déficitaires, qu'excédentaires.

3.2.1 Le CESE déplore que des États membres retardent la mise œuvre de la DCE et privent les citoyens du bénéfice d'un accès à des eaux de meilleures qualités. Aussi exprimons-nous un soutien indéfectible à la Commission pour qu'elle impose le respect de la DCE à tous les États membres.

3.3 Le CESE s'inquiète toutefois en constatant que la Commission ne propose pas assez de mesures novatrices pour améliorer l'efficacité en matière de gestion des eaux. D'ici 2030, on s'attend à une insatisfaction de la demande pouvant atteindre 40 %, ce qui signifie que les insuffisances en terme de ressources affecteront la majorité des États membres. L'approche de la Commission présente un risque important dans la mesure où elle repose uniquement sur les instruments existants et ne propose pas au-delà de la directive sur l'écodesign une politique de gestion par produit pour répondre aux demandes de consommation des ménages, des industriels (y compris carrières) et des agriculteurs. Il est à craindre dans ces conditions de voir encore plus de cours d'eau asséchés ou insalubres. Le CESE craint que les citoyens ne continuent à payer des redevances pour subventionner des systèmes de production qui ne s'inscrivent pas dans une perspective de développement durable. La gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est seulement une référence globale; il convient de préciser les conditions dans lesquelles elle doit s'appliquer à tous les bassins versants.

3.4 Le CESE accueille favorablement les mesures visant à préserver les écosystèmes et soutient la démarche pour préserver les aquifères naturels. Cette démarche présente des avantages du point de vue de la résilience des espèces et des écosystèmes aux changements climatiques, surtout si elle s'accompagne de mesures adéquates pour la politique agricole commune et la politique de développement rural. La Commission n'a malheureusement pas suffisamment souligné l'interface eau/climat. Il convient de définir des mesures pour que les eaux météoriques soient retenues dans les sols et percolent vers les nappes phréatiques.

4. Observations particulières

4.1 La question de l'eau est fondamentale car c'est un bien vital pour les gens et pour les écosystèmes naturels, ainsi qu'un patrimoine commun à tous les êtres humains.

4.2 La politique de l'eau et de l'assainissement doit s'inscrire dans une approche de développement durable qui permette que cette ressource réponde aux besoins actuels des populations et soit préservée pour assurer ceux des générations futures. Que

cela soit en Europe ou dans le monde, beaucoup d'êtres humains n'ont pas accès à cette ressource vitale. La conception des Nations unies reconnaissant le droit universel pour un accès à une eau potable en quantité suffisante et à l'assainissement permettra à plus d'un million de personnes en Europe qui n'ont pas accès à une eau salubre, propre et à un prix abordable et à plusieurs millions de citoyens européens ne disposant d'aucun système d'assainissement de se voir réaliser un droit fondamental ⁽⁹⁾.

4.3 À cet effet, Le CESE invite la Commission européenne à proposer une législation qui fasse de l'accès à l'eau et à l'assainissement un droit humain au sens que lui donnent les Nations unies, et à promouvoir la fourniture d'eau et l'assainissement en tant que services publics essentiels pour tous. Le droit européen devrait exiger des gouvernements qu'ils garantissent et fournissent à la population l'assainissement et de l'eau saine et potable en suffisance. Le CESE recommande que:

- Les institutions européennes et les États membres soient tenus de faire en sorte que tous les habitants jouissent du droit à l'eau et à l'assainissement.
- L'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques ne soient pas soumis aux seules "règles du marché intérieur" et que les services des eaux soient exclus de la libéralisation et du champ de la directive sur les concessions ⁽¹⁰⁾.
- L'UE intensifie ses efforts pour réaliser l'accès universel à l'eau et à l'assainissement sur son territoire.

4.4 L'accès à l'eau est un droit fondamental qui est étroitement lié à la prestation de services relatifs à l'eau ainsi qu'à la modalité de tarification de l'eau. À cet égard, le CESE prend note de la procédure d'enquête en cours sur le marché de l'eau en France ouverte par la Commission en janvier 2012. Trois groupes multinationaux pilotes sur le marché mondial de l'eau

sont des groupes français. Le Comité soutient la portée de cette procédure formelle en matière d'ententes et d'abus de position dominante, qui fait suite à des investigations menées au printemps 2010 chez ces trois entreprises. Elle devrait permettre à la Commission de déterminer si les trois entreprises "en accord avec la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)" ont coordonné leur comportement sur les marchés français de l'eau et des eaux usées, en violation des règles de l'UE sur les ententes et de connaître si elles se sont entendues sur des éléments de prix facturé au consommateur final. Le CESE attend avec une vive impatience la publication des résultats.

4.5 Les transferts d'une masse d'eau vers une autre supposent des investissements considérables et peuvent présenter des risques importants pour l'environnement; ils n'encouragent pas une utilisation judicieuse des ressources; ils renforcent les inégalités puisque ce sont les acteurs économiques les plus riches qui pourraient se permettre de payer le plus la ressource rare.

4.6 La communication suggère seulement de s'en remettre aux MTD pour réduire les fuites sur les réseaux. Cette problématique devrait être traitée par la définition de normes et une meilleure réglementation au niveau de chaque bassin hydrographique. La définition de normes a montré son utilité pour améliorer les services et la productivité. La Commission pourrait envisager un plan de réduction des fuites.

4.7 Lorsqu'un porteur de projet envisage un projet d'infrastructure modifiant le régime d'une masse d'eau, il doit impérativement respecter les objectifs de préservation de la biodiversité. Le CESE rappelle que divers sites Ramsar ont été sacrifiés sur l'autel de l'irrigation. Le CESE souligne que le Plan n'envisage pas la réparation des dommages passés, et que les propositions sont insuffisantes puisqu'il n'est question que d'ascenseur ou de passes à poissons. On ne peut que regretter que le Plan ne précise pas qu'il faut impérativement protéger les têtes des bassins versants et les petites ressources (mares, étangs, tourbières ...).

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ JO C 44, du 15.2.2013, p. 147-152.

⁽¹⁰⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 84-96.

ANNEXE I

à l'avis du Comité

Le contre-avis suivant, qui a recueilli plus du quart des suffrages exprimés, a été repoussé au cours des débats:

Remplacer l'ensemble du texte de l'avis par le nouveau texte suivant:

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'eau est essentielle à la vie humaine, à la nature et à l'économie. Elle est constamment renouvelée, mais sa quantité est également limitée et elle ne peut être produite ou remplacée au moyen d'une autre ressource.

1.2 Au cours des dernières décennies, des succès considérables ont été enregistrés en matière de réduction des rejets de substances polluantes dans les eaux européennes, ce qui a conduit à des améliorations de la qualité de l'eau. Certaines informations indiquent cependant que l'état ou le potentiel écologique de plus de la moitié des masses d'eau de surface est moins que bon et que des mesures supplémentaires seront nécessaires pour atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

1.3 Le plan d'action reconnaît que les environnements aquatiques diffèrent très largement dans l'Union européenne. Dès lors, il ne propose pas une solution unique pour toutes les situations, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

1.4 Le Comité apprécie au plus haut point la portée et la qualité du travail réalisé au cours de la phase préparatoire du plan d'action sur l'eau. Le document se fonde sur une évaluation approfondie de l'expérience liée à la problématique de l'eau tirée des plans de gestion des bassins hydrographiques (PGBH) ainsi que sur des informations issues d'études d'experts.

1.5 Les quatre principes fondamentaux de la législation environnementale ont été dûment pris en compte pour lutter contre la multitude de problèmes posés et garantir le principe humanitaire d'accès à l'eau potable et aux services sanitaires de base à l'échelle planétaire.

1.6 Le CESE apprécie vivement l'utilisation de la notion de bassins hydrographiques comme éléments constitutifs de la politique européenne de l'eau, ce qui facilite la coopération entre les États membres pour résoudre les principaux problèmes le plus efficacement possible.

1.7 Bien que le CESE considère que le plan d'action et tous les documents de fond sont exceptionnellement bien conçus, il note qu'il importe d'accorder une plus grande attention à la mise en œuvre des actions planifiées.

1.8 Dans le cadre de l'application des mesures réglementaires existantes (axe 1), il conviendrait d'être attentif à la réduction des sources diffuses de pollution. Cette application devrait être stimulée de manière appropriée en fonction des conditions spécifiques qui prévalent dans chaque bassin hydrographique.

1.9 Le recours au principe du pollueur-payeur exige des mesures et une surveillance adéquates en vue d'établir une assise solide pour toute action complémentaire. Toutefois, de telles exigences devraient être proportionnées au lieu en cause et à la gravité des problèmes à résoudre.

1.10 Le plan d'action réclame à juste titre de poursuivre le développement d'une comptabilité de l'eau avec les États membres et l'AEE. Une telle comptabilité permettra aux gestionnaires de bassins de calculer quelles quantités d'eau peuvent être utilisées et quelles quantités doivent être réservées pour le maintien des fonctions des écosystèmes (flux écologiques).

1.11 Le captage illégal est un problème grave dans quelques régions qui subissent un stress hydrique. Des études fondées sur l'examen des données COPERNICUS/GMES permettraient aux États membres de détecter les captages illégaux.

1.12 Le Comité souligne la nécessité de coordonner les priorités pour l'eau avec la PAC, l'occasion étant exceptionnelle, vu que le Parlement, le Conseil et la Commission vont définir le calendrier pour les sept prochaines années. Il ne faut pas gâcher cette chance.

1.13 Les mesures de protection contre les inondations (en pleine actualité pour l'instant en Europe centrale) nécessiteront un financement coordonné, provenant notamment des Fonds structurels et de cohésion. En outre, certaines des mesures prévues (en réaction à des inondations antérieures) n'ont pas été menées à bien en raison de divers obstacles administratifs.

1.14 Le Comité a déjà salué l'organisation de partenariats d'innovation sur l'eau, ainsi que de partenariats sur la productivité et le développement durable de l'agriculture. Il importe de souligner que ces initiatives se sont développées à partir de la base.

1.15 Les politiques menées en dehors du domaine de l'eau douce jouent également un rôle dans le renforcement de la prévention de la pollution de l'eau. Par exemple, les législations sur l'utilisation durable des pesticides, les émissions industrielles ou les produits pharmaceutiques, de même que le règlement REACH, doivent être mis en concordance avec la directive-cadre sur l'eau.

1.16 Les efforts pour combler les lacunes dans le cadre existant sont axés à juste titre sur un usage plus efficace de l'eau, notamment sur l'aspect crucial de l'accroissement des possibilités de réutilisation des eaux. Il importe avant tout de définir les critères d'une réutilisation sûre des eaux pour obtenir les résultats souhaités et escomptés.

1.17 Enfin, le Comité note les aspects importants de la gestion des sols et des forêts qui sont étroitement liés aux questions relatives à l'eau.

1.18 Le CESE prévient que la réalisation des objectifs fixés dans le plan d'action se heurtera à des obstacles. Tout au long du processus de mise en œuvre du plan d'action, toutes les parties concernées doivent être conscientes des risques encourus et, à leurs niveaux respectifs de responsabilité, faire tout ce qui est en leur pouvoir pour les écarter le plus possible. La société civile devrait s'associer étroitement à ce processus exigeant en se procurant les informations adéquates, en exerçant le pouvoir qui est le sien dans les décisions politiques et en adaptant son comportement aux défis de l'eau.

2. Informations de fond - documents de la Commission

2.1 L'eau est essentielle à la vie humaine, à la nature et à l'économie. Elle est constamment renouvelée, mais sa quantité est également limitée et elle ne peut être produite ou remplacée au moyen d'une autre ressource. L'eau douce ne représente que 2 % environ de l'eau de la planète, et des demandes concurrentes risquent d'entraîner à l'échelle mondiale un déficit de l'approvisionnement en eau estimé à environ 40 % de la demande mondiale d'ici à 2030.

2.2 Les documents présentés dans le paquet consistent en deux importants rapports et un plan reprenant les principales actions requises:

- Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) - Plans de gestion des bassins hydrographiques
- Rapport concernant le réexamen de la politique européenne relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse,
- Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe.

2.3 En outre, l'on dispose d'un très large éventail d'études qui montrent le caractère multidimensionnel des problèmes liés à l'eau. Pour autant que l'on puisse en juger dans les documents soumis, les questions essentielles ont été abordées dans le plan d'action.

2.4 Pour clarifier la directive-cadre sur l'eau et faciliter sa mise en œuvre, 26 documents d'orientation relatifs à divers aspects ont été élaborés dans le cadre de la stratégie accompagnant cette directive, au moyen d'un processus ouvert et participatif associant un large groupe d'acteurs.

2.5 La consultation publique a conclu que cette stratégie avait pleinement ou partiellement traité les questions pertinentes et que les orientations élaborées avaient été utiles pour la concrétisation de la politique de l'eau de l'UE. Cependant, certaines questions (par exemple l'analyse coûts-avantages ou la définition des objectifs) doivent être précisées. Par ailleurs, les orientations auraient été plus utiles si elles avaient été élaborées plus tôt dans le calendrier de mise en œuvre de la stratégie.

2.6 L'avance prise en adoptant une approche globale des écosystèmes pour atteindre les objectifs pour l'eau pourrait toujours s'avérer insuffisante. À l'avenir, il pourrait être nécessaire de remanier la définition du bon état des eaux afin de s'assurer qu'elle soit suffisamment ambitieuse pour prévenir de nouvelles détériorations. Par ailleurs, l'importance de la protection des services écosystémiques est maintenant prise en considération dans une plus large mesure.

2.7 Le "bilan de qualité" a permis de déterminer les principaux problèmes à régler:

- **Qualité de l'eau:** les informations rapportées dans les premiers plans de gestion de bassin hydrographique (2009) montrent que plus de la moitié des masses d'eau de surface en Europe ne sont pas conformes aux critères de bon état écologique. Outre les mesures prévues dans le cadre de directives antérieures (nitrates, eaux usées urbaines et émissions industrielles), d'autres actions seront nécessaires pour respecter les objectifs de la directive-cadre sur l'eau.
- **Les pénuries d'eau** s'intensifient en Europe. De vastes zones, en particulier dans le sud de l'Europe, sont affectées par des pénuries d'eau, tandis que des utilisations concurrentes accroissent la demande dans l'ensemble du continent. Dans un certain nombre de régions d'Europe, les pénuries d'eau représentent une menace immédiate et à long terme pour les écosystèmes et l'approvisionnement en eau pour l'agriculture, l'industrie et les usages domestiques.

- Il apparaît que **la fréquence et l'ampleur des inondations et des sécheresses** ainsi que les dommages qu'elles occasionnent à l'environnement et aux économies ont augmenté au cours des trente dernières années. Cela peut être attribué à la fois au changement climatique et à d'autres pressions anthropogéniques (par exemple des changements dans l'utilisation des sols). Depuis 1998, les inondations ont causé environ 700 décès, le déplacement d'environ un demi-million de personnes et au moins 25 milliards d'euros de pertes économiques (assurées).
- **D'autres pressions importantes sur les eaux de l'UE** proviennent du rejet de substances polluantes, d'altérations hydromorphologiques, des captages d'eau, principalement dus à la croissance économique, à l'utilisation des sols et aux activités économiques.

2.8 Au cours des dernières décennies, des succès considérables ont été enregistrés en matière de réduction des rejets de substances polluantes dans les eaux européennes, ce qui a conduit à des améliorations de la qualité de l'eau. Les informations rapportées dans les plans de gestion des bassins hydrographiques indiquent cependant que l'état ou le potentiel écologique de plus de la moitié des masses d'eau de surface sont moins que bons et que des mesures supplémentaires seront nécessaires pour atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau. Des rapports indiquent que les pressions liées à la pollution provenant de sources diffuses, qui entraîne un enrichissement en éléments nutritifs, et des pressions hydromorphologiques, altérant les habitats, s'exercent sur la plupart des masses d'eau de surface.

2.9 Le plan d'action pour l'eau reconnaît que les environnements aquatiques diffèrent très largement dans l'Union européenne. Dès lors, il ne propose pas une solution unique pour toutes les situations, conformément au principe de subsidiarité. Il met en évidence les principales questions qui sont notamment: l'amélioration de l'utilisation des sols, la lutte contre la pollution de l'eau, l'utilisation plus rationnelle de l'eau et l'augmentation de sa résilience, ainsi que l'amélioration de la gouvernance par les gestionnaires des ressources hydriques.

2.10 De nombreux programmes, mesures et actions spécifiques sont présentés dans le plan d'action en vue de s'attaquer aux grands problèmes à différents niveaux. Ils sont présentés dans trois axes de travail.

- Mise en œuvre
- Intégration de la politique de l'eau aux autres politiques européennes
- Correction des lacunes dans le cadre existant

Les mesures sont déjà engagées. Il est prévu qu'elles soient terminées à l'horizon 2016, à l'exception des actions et des programmes à long terme, dont la mise en œuvre est prévue jusqu'en 2021.

3. Observations générales

3.1 Le Comité apprécie au plus haut point la portée et la qualité du travail réalisé au cours de la phase préparatoire du plan d'action. Le document se fonde sur une évaluation approfondie de l'expérience liée à la problématique de l'eau tirée des PGBH ainsi que sur des informations issues d'études d'experts. En outre, il y a lieu de noter que les droits relatifs à l'eau ont toujours été un élément important de la structure juridique des pays européens, ce qui a donné lieu à une longue expérience en la matière.

3.2 Les quatre principes fondamentaux de la législation environnementale ont été dûment pris en compte pour lutter contre la multitude de problèmes posés et garantir l'accès à l'eau potable et aux services sanitaires de base à l'échelle planétaire.

3.3 Le plan d'action, non seulement, reconnaît formellement la grande diversité des conditions naturelles liées à l'eau dans l'UE, mais propose également des mesures pratiques axées sur les principaux problèmes spécifiques de certaines régions ou certains bassins hydrographiques. Le CESE apprécie vivement l'utilisation de la notion de bassins hydrographiques comme éléments constitutifs de la politique européenne de l'eau, ce qui facilite la coopération entre les États membres pour résoudre les principaux problèmes le plus efficacement possible.

3.4 Le Comité salue également le bilan de qualité (*Fitness Check*) présenté⁽¹⁾, qui est l'un des premiers du genre et fournit une évaluation précieuse de la politique de l'eau en tant que telle, ainsi que dans le contexte de l'ensemble de l'arsenal législatif dans les domaines politiques connexes.

3.5 Bien que le CESE considère que le plan d'action et tous les documents de fond sont exceptionnellement bien conçus, il importe d'accorder une plus grande attention à la mise en œuvre des actions planifiées. Comme toujours, elle sera difficile et doit devenir maintenant la priorité absolue. Tout doit être mis en œuvre, qu'il s'agisse des efforts politiques, des mesures d'incitation ou des méthodes de gestion des systèmes ou des projets, pour que ce plan soit en fin de compte couronné de succès.

⁽¹⁾ SWD(2012) 393 final.

4. Observations particulières

4.1 Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures réglementaires existantes (premier axe), il convient de prêter attention à la réduction des sources diffuses de pollution en renforçant les programmes d'action anti-nitrates. Les raisons du retard accumulé devraient être analysées en profondeur et les améliorations requises doivent être apportées grâce à des mesures d'incitation adéquates en fonction des conditions spécifiques de chaque bassin hydrographique.

4.2 Le principe du "pollueur-payeur" s'applique également dans ce cas; toutefois, une telle obligation doit être bien définie et reposer sur des hypothèses et évaluations réalistes du cycle de l'eau. Le pollueur devrait être tenu de payer pour la pollution réelle et prouvée dont il est responsable.

4.3 Les efforts visant à réduire la pollution industrielle ponctuelle découlent de la mise en œuvre de la directive sur les émissions industrielles. Le principe de proportionnalité doit s'appliquer parallèlement au principe du pollueur-payeur, lequel est clairement identifié dans le cas de la pollution ponctuelle.

4.4 Le recours au principe du pollueur-payeur exige des mesures (volume) et si possible une surveillance (polluants) adéquates en vue d'établir une assise solide pour toute action complémentaire. Toutefois, de telles exigences devraient être proportionnées au lieu en cause et à la gravité des problèmes à résoudre.

4.5 Malheureusement, dans plusieurs zones d'Europe, aucune cartographie complète des flux aquatiques n'est disponible. Le plan d'action réclame à juste titre le développement d'une comptabilité de l'eau avec les États membres, sur la base des travaux réalisés avec l'AEE. Une telle comptabilité permettra aux gestionnaires de bassins de calculer quelles quantités d'eau peuvent être utilisées et quelles quantités doivent être réservées pour le maintien des fonctions des écosystèmes (flux écologiques). Le Comité recommande vivement de réaliser cette action le plus rapidement possible.

4.6 En de nombreux endroits d'Europe, il est impossible de parvenir à un bon état des eaux en raison de captages excessifs à des fins d'irrigation. Le captage illégal est un problème grave dans quelques régions soumises à un stress hydrique. Des études consistant à tester les données COPERNICUS/GMES permettraient aux États membres de repérer les captages illégaux, ce qui apporterait un argument supplémentaire pour que le projet GMES se voie reconnaître une importance paneuropéenne.

4.7 Le Comité estime important de développer une méthodologie commune pour la récupération des coûts, qui permettrait d'obtenir des résultats comparables dans toute l'Union. L'on aurait ainsi la garantie que tous les consommateurs bénéficient de mesures d'incitation appropriées pour utiliser l'eau efficacement.

4.8 Le CESE attire l'attention sur plusieurs exemples d'initiatives et d'approches mises en place dans des régions souffrant de stress hydrique, présentées lors de l'audition publique organisée sur ce thème par le Comité. En outre, quelques études ont été publiées sur l'utilisation efficace de l'eau en se fondant sur le concept "Produire plus avec moins d'eau". Les résultats de ces travaux pourraient servir à réduire l'écart entre les besoins de l'agriculture et les ressources d'eau disponibles dans les régions souffrant de stress hydrique. Ici aussi, le principe de proportionnalité devrait être appliqué dans le traitement de questions aussi délicates.

4.9 Le deuxième axe – intégration de la politique de l'eau dans les autres politiques européennes – requiert également plusieurs mesures énumérées dans le plan d'action.

4.10 Le Comité souligne la nécessité de coordonner les priorités pour l'eau avec la PAC, l'occasion étant exceptionnelle vu que le Parlement, le Conseil et la Commission vont définir le calendrier pour les sept prochaines années. Il ne faut pas gâcher cette chance dans les domaines suivants:

- inclusion des mesures de base de la directive-cadre sur l'eau dans le mécanisme de conditionnalité;
- écologisation du premier pilier de la PAC, en particulier pour les surfaces d'intérêt écologique;
- conception de programmes de développement rural de manière à résoudre les problèmes liés à l'eau;
- financement du deuxième pilier de la PAC pour mettre en place des systèmes d'irrigation plus efficaces (assorti d'une écoconditionnalité, par exemple le comptage);
- soutien des mesures de rétention naturelle des eaux – plaines d'inondation, zones humides, bandes-tampons le long des cours d'eau – essentielles à la restauration des fonctions de l'écosystème. Le financement, au titre du deuxième pilier, des zones qui en ont besoin, est essentiel. Il devrait également encourager les actions au titre de LIFE+, Horizon 2020, etc.

4.11 Les mesures de protection contre les inondations (tout à fait d'actualité pour l'instant en Europe centrale) nécessiteront également un financement coordonné, provenant éventuellement des Fonds structurels. En outre, certaines des mesures prévues (en réaction à des inondations antérieures) n'ont pas été menées à bien en raison d'obstacles administratifs. Des questions d'une telle urgence requièrent également un traitement administratif diligent.

4.12 Le Comité apprécie les partenariats d'innovation sur l'eau, ainsi que sur la productivité et le développement durable de l'agriculture. Il importe de souligner que ces initiatives se sont développées à partir de la base dans les États membres, alors que la Commission joue un rôle de coordination. Les chances de succès s'améliorent avec la participation des acteurs concernés dans leurs domaines d'activité respectifs.

4.13 Les politiques menées en dehors du domaine de l'eau douce peuvent également jouer un rôle dans la prévention de la pollution de l'eau. Par exemple, la législation sur l'utilisation durable des pesticides, les émissions industrielles ou les produits pharmaceutiques, de même que le règlement REACH, doivent être mis en concordance avec la directive-cadre sur l'eau.

4.14 Le troisième axe, c'est-à-dire les efforts pour combler les lacunes dans le cadre existant, se concentre à juste titre sur un usage plus efficace de l'eau, notamment sur l'aspect crucial de l'accroissement du potentiel de réutilisation des eaux. Il importe avant tout de définir des critères d'une réutilisation sûre des eaux pour obtenir les résultats souhaités et escomptés. L'eau pourrait être réutilisée de manière naturelle dans des installations identiques ou similaires, mais la récupération des eaux en cascade chez un consommateur ou dans une installation en vue de sa réutilisation par un autre consommateur ou une autre installation nécessiterait un équilibre adéquat des volumes comme de la qualité nécessaires.

4.15 Ainsi, il est presque impossible de fermer totalement les circuits d'eau, même pour une seule opération, en raison de l'augmentation continue des sels inorganiques dans ces circuits. Par conséquent, il y a lieu de respecter un équilibre sûr pour permettre aux processus de se dérouler sans perturbation.

4.16 Enfin, le Comité attire l'attention sur certains aspects importants de la gestion des sols et des forêts étroitement liés à la problématique de l'eau. Soumises aux exigences parfois contradictoires de politiques différentes, les ressources forestières sont mises à rude épreuve lorsqu'elles doivent fournir leurs services non productifs, notamment jouer leur rôle de réservoir naturel primaire d'eau douce, de puits de carbone, de préservation de la biodiversité, etc. L'analyse du cycle de vie devrait montrer tous ces aspects et indiquer également des mesures équilibrées et ciblées permettant aux forêts de l'UE de jouer leurs rôles.

4.17 La problématique de l'eau est indissociable de celle des sols. Le Comité demande que les sols bénéficient d'une attention appropriée, bien qu'il reconnaisse que la subsidiarité s'applique à cette question. Les caractéristiques communes devraient être examinées de manière plus approfondie dans le cadre des futurs travaux liés au plan d'action.

4.18 Le CESE prévient que la réalisation des objectifs fixés dans le plan d'action se heurtera à des obstacles dans les domaines suivants:

- défaillance du marché (perte de recettes, répartition des coûts et des bénéfices);
- manque de financement, subventions nuisibles;
- obstacles réglementaires;
- manque de coordination;
- manque de volonté politique;
- absence d'intégration effective des objectifs de la politique de l'eau aux autres politiques sectorielles.

Tout au long du processus de mise en œuvre du plan d'action, toutes les parties concernées doivent être conscientes des risques encourus et, à leurs niveaux respectifs de responsabilité, faire tout ce qui est en leur pouvoir pour les écarter le plus possible. La société civile devrait s'associer étroitement à ce processus exigeant en se procurant les informations adéquates, en exerçant le pouvoir qui est le sien dans les décisions politiques et en adaptant son comportement aux défis de l'eau.

Résultat du vote

Pour:	112
Contre:	129
Abstentions:	12

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit»

COM(2013) 147 final — 2013/0080 (COD)

(2013/C 327/17)

Rapporteur: **M. McDONOGH**

Les 12 et 16 avril 2013, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit"

COM(2013) 147 final — 80/2013 (COD).

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 180 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité estime qu'un accès universel aux réseaux de communications électroniques à haut débit est essentiel pour promouvoir la croissance en Europe, créer des emplois et renforcer la cohésion. Il soutient fermement les objectifs en matière de haut débit définis dans la stratégie numérique⁽¹⁾. Ceux-ci seront cependant difficiles à atteindre si les États membres et la Commission ne déploient pas des efforts spécifiques pour améliorer l'environnement du haut débit au sein de l'Union, tant sur le plan de l'offre que de la demande.

1.2 Le Comité est extrêmement déçu de la récente décision du Conseil européen qui consiste à faire passer de 9,2 milliards d'euros à seulement 1 milliard d'euros le budget du cadre financier pluriannuel 2014-2020 consacré aux infrastructures numériques. Cette réduction empêchera tout soutien du cadre financier pluriannuel au déploiement du haut débit et affectera principalement les régions les plus pauvres et les moins favorisées de l'Union.

1.3 Le Comité se félicite de la proposition de règlement de la Commission. Les mesures proposées sont particulièrement importantes pour réduire la fracture numérique et faciliter le déploiement du haut débit dans les zones rurales.

1.4 Le CESE souhaiterait que la Commission indique comment l'accès au haut débit pourrait être reconnu comme un droit universel de tous les citoyens, où qu'ils soient. Celle-ci a soulevé la question de l'inclusion du haut débit dans l'obligation de service universel en 2010⁽²⁾. Une réponse à cette question s'impose de toute urgence afin de promouvoir le bien-être des citoyens, l'emploi et l'inclusion sociale.

1.5 Le Comité appelle les États membres à achever leurs programmes nationaux dans le domaine du haut débit en évitant tout nouveau retard.

1.6 La Commission et les États membres devraient examiner quelles incitations financières et quels soutiens financiers pourraient être mis à la disposition du secteur privé pour promouvoir l'investissement dans le très haut débit dans les zones à faible densité de population.

1.7 Le Comité estime qu'outre les investissements substantiels à réaliser par le secteur privé pour assurer le déploiement du très haut débit, jusqu'à 60 milliards d'euros de fonds publics seront nécessaires pour atteindre les objectifs de la stratégie numérique à l'horizon 2020. Il invite la Commission et les États membres à intégrer dans leurs budgets ce financement indispensable.

1.8 Le Comité souhaiterait que la Commission se penche sur la problématique des fournisseurs de services à haut débit qui n'offrent pas à leurs clients les vitesses de connexion internet spécifiées dans leurs contrats. Ce problème de non-conformité contractuelle et de publicité mensongère entame la confiance que les consommateurs peuvent avoir dans le marché numérique et nuit à la demande; il convient d'y remédier par des mesures vigoureuses.

1.9 Le Comité invite la Commission à s'appuyer sur la proposition de règlement afin de mettre en place un marché de gros paneuropéen pour les infrastructures à haut débit.

1.10 Le CESE demande à la Commission, aux autorités réglementaires nationales (ARN) et aux États membres de veiller à ce qu'un marché concurrentiel des infrastructures à haut débit soit mis en place dans toutes les régions de l'Union.

⁽¹⁾ COM(2010) 245 final.

⁽²⁾ COM(2008) 572 final.

1.11 Le Comité constate que le règlement proposé offrira aux services d'utilité publique et aux entreprises de transport de nouvelles possibilités commerciales qui leur permettront de participer au marché des infrastructures à haut débit. La Commission et les États membres devraient entreprendre des actions spécifiques pour les encourager à saisir cette occasion.

1.12 Le Comité attire l'attention de la Commission sur de précédents avis qu'il a rendus récemment concernant le déploiement du très haut débit et la réduction de la fracture numérique: "Une stratégie numérique pour l'Europe" ⁽³⁾, "Premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique" ⁽⁴⁾ et "Une stratégie numérique pour l'Europe: faire du numérique un moteur de la croissance européenne" (CES959-2013, pas encore publié).

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1 *Objet*

2.1.1 La communication "L'Acte pour le marché unique II: ensemble pour une nouvelle croissance" a défini la réduction du coût du déploiement du haut débit comme l'une des douze actions clés qui favoriseront la croissance.

2.1.2 Le déploiement du très haut débit a ralenti, surtout en dehors des zones urbaines, en raison de la disparité des règles et pratiques administratives en vigueur aux niveaux national et infranational.

2.2 *Objectifs*

2.2.1 Les objectifs poursuivis sont les suivants:

- réduire les coûts et le risque d'investissement en rationalisant les processus de planification efficace et d'investissement pour la fourniture du haut débit;
- faire disparaître les entraves au fonctionnement du marché unique dues à la disparité des règles et pratiques administratives nationales et infranationales avec lesquelles il faut compter pour fournir une infrastructure à haut débit;
- contribuer à la généralisation de la couverture en haut débit;
- garantir l'égalité de traitement et la non-discrimination à toutes les entreprises et à tous les investisseurs qui fournissent du haut débit.

2.3 *La proposition de règlement*

2.3.1 Pour réaliser les objectifs fixés en matière de coût et d'efficacité, le règlement définit une série de droits et d'obligations directement applicables aux opérateurs de réseaux et aux fournisseurs d'infrastructures à toutes les étapes du déploiement des infrastructures.

⁽³⁾ JO C 54 du 19.2.2011, pp. 58-64.

⁽⁴⁾ JO C 107 du 6.4.2011, pp. 53-57.

2.3.2 Il propose à cette fin les règles juridiques suivantes:

- **accès aux infrastructures physiques existantes:** tout opérateur de réseau (propriétaire d'infrastructures utilisées ou non pour les télécommunications – dans le règlement, on entend par "opérateur de réseau" un fournisseur de réseau de communications électroniques, ainsi qu'une entreprise qui met à disposition une infrastructure physique destinée à fournir: un service de production, de transport ou de distribution de gaz naturel, d'électricité, y compris pour l'éclairage public; de chauffage, d'alimentation en eau, d'évacuation ou de traitement et d'assainissement des eaux usées; des services de transport, y compris des voies ferrées, des routes, des ports et des aéroports) a le droit d'offrir un accès à ses infrastructures physiques, et l'obligation de satisfaire toute demande raisonnable en ce sens, en vue du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit, aussi bien fixes que sans fil;
- **informations sur les infrastructures existantes:** les fournisseurs d'accès à haut débit auront le droit d'accéder, via un point d'information unique, à un ensemble minimal d'informations relatives aux infrastructures physiques existantes et le droit de réaliser des inspections in situ des infrastructures existantes;
- **coordination des travaux de génie civil:** tout opérateur de réseau peut négocier des accords en vue de coordonner des travaux de génie civil avec les entités autorisées à fournir des éléments de réseaux à très haut débit. Pour permettre une meilleure coordination des travaux, tout opérateur de réseau doit, sur demande, mettre à disposition les informations minimales sur les travaux de génie civil en cours ou prévus relatifs à ses infrastructures physiques;
- **délivrance des autorisations:** tout fournisseur de réseaux à haut débit peut bénéficier, via un point d'information unique, d'un accès électronique à toute information concernant les conditions et les procédures applicables à la délivrance des autorisations relatives aux travaux de génie civil, et peut introduire sa demande d'autorisation par voie électronique via ce même point d'information unique. Les autorités compétentes délivrent ou refusent les autorisations dans les six mois à compter de la réception de la demande;
- **équipements à l'intérieur des bâtiments:** toutes les constructions neuves ou faisant l'objet d'une rénovation en profondeur doivent être équipées d'une infrastructure physique adaptée au haut débit, jusqu'aux points de terminaison du réseau.

2.3.3 Tout litige entre les opérateurs de réseaux et les fournisseurs de services à haut débit concernant leurs droits et obligations sera, si nécessaire, arbitré par un organisme national compétent en matière de règlement des litiges, à savoir l'autorité réglementaire nationale ou une autre autorité compétente.

2.3.4 Le règlement deviendrait directement applicable dans toute l'Union une fois approuvé par le Parlement européen et le Conseil.

3. Observations générales

3.1 *Le haut débit est essentiel*

3.1.1 Le haut débit est l'infrastructure de base essentielle au succès de la stratégie numérique et à l'achèvement du marché unique numérique. On ne saurait trop insister sur l'importance économique des services qui l'utilisent. La disponibilité du haut débit a un effet multiplicateur sur la croissance économique: la Banque mondiale estime que toute progression de 10 % de l'adoption du haut débit entraîne jusqu'à 1,5 % de croissance du PIB. Une connectivité à haut débit généralisée est essentielle au déploiement de nouvelles technologies et de nouveaux services porteurs de changement, tels que l'informatique en nuage (ou "Cloud Computing") et les réseaux intelligents (ou "Smart Grids").

3.1.2 L'importance du haut débit pour la croissance et l'emploi est reconnue dans la stratégie numérique, qui prévoit de mettre le haut débit de base à la disposition de tous les Européens dès 2013 et de faire en sorte que, d'ici à 2020, (i) tous les Européens aient accès à des vitesses de téléchargement (trafic descendant) de 30 Mbps, et (ii) 50 % au moins des ménages européens disposent de connexions internet de plus de 100 Mbps. Pour atteindre ces objectifs, il est impératif de réduire les coûts de déploiement des infrastructures au sein de l'Union et d'adopter des mesures spéciales pour que le haut débit soit proposé dans les régions rurales et les régions défavorisées de l'Union.

3.2 *Prix bas et qualité optimale*

3.2.1 Une économie du XXI^e siècle dynamique passe nécessairement par une infrastructure haut débit à bas prix et de qualité optimale. Les entreprises basées sur la connaissance se développeront là où existent les compétences et les infrastructures sur lesquelles elles peuvent s'appuyer. Par ailleurs, un nombre croissant de services avancés dans le domaine de la santé, de l'éducation et des affaires sociales dépendront de l'existence d'un accès à haut débit rapide et ultrarapide.

3.2.2 La qualité des réseaux, leur coût et l'offre de prix concurrentiels pour l'utilisateur final sont des critères de gestion essentiels pour les programmes de déploiement. Jusqu'à 80 % des coûts liés aux infrastructures de réseau sont imputables aux ouvrages de génie civil; il est donc essentiel que les pouvoirs publics nationaux et locaux s'emploient à réduire sensiblement ces coûts grâce à une bonne coordination des projets d'infrastructures.

3.3 *Droit à un service universel*

3.3.1 Dans de nombreux avis, dont son tout récent avis intitulé "Faire du numérique un moteur de la croissance européenne" ⁽⁵⁾, le CESE a appelé la Commission à indiquer selon quelle modalité l'accès au haut débit rapide pourrait être reconnu comme un droit universel dont bénéficie chaque citoyen, quel que soit l'endroit où il se trouve. Une réponse à cette question s'impose d'urgence.

⁽⁵⁾ "Croissance numérique – Révision intermédiaire", JO C 271 du 19.9.2013, p. 127-132

3.4 *Le ultra haut débit, une nécessité*

3.4.1 Les objectifs de la stratégie numérique concernant la disponibilité du haut débit à l'horizon 2020 seront dépassés dans un avenir pas si lointain par les progrès rapides réalisés dans le domaine de la technologie du haut débit et des services basés sur l'internet (tels que la vidéoconférence haute définition). Des réseaux ultrarapides offrant une connectivité qui peut atteindre 1 Gbps (1 000 Mbps) sont déjà déployés dans certaines zones urbaines (<http://arstechnica.com/tech-policy/2012/07/tokyo-seoul-and-paris-get-faster-cheaper-broadband-than-us-cities/>), et les services s'appuyant sur la vidéo se développent afin d'exploiter ces débits binaires plus élevés.

3.4.2 Un investissement substantiel dans la connectivité à haut débit sera nécessaire dans toute l'UE pour rester en phase avec le développement de l'économie de l'internet à l'échelle mondiale.

3.5 *L'UE à la traîne*

3.5.1 Comme l'a reconnu la Commission dans sa récente communication sur l'importance de la stratégie numérique pour promouvoir la croissance économique ⁽⁶⁾, l'Europe accuse un retard croissant par rapport à la concurrence mondiale dans la mise en place des infrastructures à haut débit.

3.5.2 Les investissements dans le très haut débit sont réalisés plus rapidement dans certaines régions d'Asie et aux États-Unis, d'où une couverture nettement meilleure et des vitesses plus élevées. En décembre 2011, la Corée du Sud affichait, avec 20,6 abonnements pour 100 habitants, soit deux fois le taux de la Suède, le taux de pénétration de la fibre optique le plus élevé au monde (Document de travail des services de la Commission accompagnant la proposition de règlement visant à réduire le coût du déploiement du haut débit - SWD(2013) 0073 (partie 1)).

3.6 *Fracture numérique*

3.6.1 Le tableau de bord de la stratégie numérique pour l'Europe (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>) et les derniers chiffres fournis par Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/main_tables) indiquent que la fracture numérique ne cesse de s'élargir et que les différences entre les États membres sont considérables. Selon les chiffres de 2012, 28 % des foyers de l'UE-27 sont privés de la connectivité à haut débit. Par ailleurs, 90 % des ménages privés de haut débit vivent dans des zones rurales. Trente-cinq millions de foyers situés en zone rurale attendent toujours la connectivité à grande vitesse, et leur désavantage économique et social ne fera que s'aggraver si l'on n'accorde pas l'attention requise aux citoyens vivant en dehors des centres urbains.

3.6.2 Les mesures comprises dans la proposition de règlement de la Commission serviront de base à une réforme des règlements d'aménagement des pouvoirs publics nationaux et locaux, et une planification intelligente des infrastructures, des mesures d'incitation en faveur des investissements ainsi que des technologies innovantes sont à même de réduire la fracture du haut débit.

⁽⁶⁾ COM(2012) 784 final.

3.7 Besoin d'investissements

3.7.1 Le Comité a été extrêmement déçu de la décision prise en février par le Conseil, qui consiste à faire passer de 9,2 milliards d'euros à seulement 1 milliard d'euros pour la période 2014-2020 le budget du cadre financier pluriannuel consacré à l'infrastructure et aux services numériques au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Cette réduction empêcherait tout soutien du cadre financier pluriannuel au déploiement du haut débit et affecterait principalement les régions les plus pauvres et les moins favorisées de l'Union, ce qui accroîtrait plus encore la fracture numérique.

3.7.2 Les fonds du cadre financier pluriannuel destinés à soutenir le déploiement du haut débit devaient être utilisés par la Commission pour stimuler le marché du haut débit, mais ils ne représentent qu'une petite partie des fonds effectivement nécessaires pour réaliser les objectifs de la stratégie numérique en matière de haut débit. Les consultants engagés par la Commission pour étudier le déficit de financement estiment qu'il faudra jusqu'à 62 milliards d'euros de fonds publics supplémentaires pour atteindre les objectifs fixés pour 2020 ("*Study on the socio-economic impact of bandwidth*" (Étude sur l'incidence socio-économique de la bande passante), réalisée par Analysys Mason pour la Commission européenne, 2012).

3.7.3 Cet investissement considérable devra être financé au premier chef par le secteur privé, mais des mesures spécifiques seront nécessaires pour soutenir l'investissement privé dans les zones rurales où la densité de population est trop faible pour attirer les investissements. La Banque européenne d'investissement a déjà fourni des fonds pour un certain nombre de projets de ce type et devra aller beaucoup plus loin dans ce sens. La Commission devrait s'atteler tout particulièrement à examiner comment les institutions européennes et les États membres pourraient faciliter davantage le financement du déploiement du haut débit par le secteur privé.

3.7.4 L'action 48 de la stratégie numérique prévoit l'utilisation de fonds structurels pour financer le déploiement des réseaux à haut débit. Le recours au Fonds de cohésion devrait également être envisagé.

3.8 Stimuler l'offre

3.8.1 Les pouvoirs publics locaux et municipaux peuvent contribuer de manière décisive à promouvoir le déploiement d'une connectivité à haut débit dans leur région en prenant la tête d'initiatives axées sur un partenariat public-privé et en mettant en œuvre les mesures des propositions de règlement le plus rapidement et le plus efficacement possible.

3.8.2 Le règlement donne la possibilité d'ouvrir le marché de l'offre d'une connectivité et de services à haut débit à davantage de nouveaux acteurs, et notamment aux entreprises qui ne sont pas actives dans les télécommunications mais qui disposent de solides infrastructures susceptibles d'être utilisées pour la fourniture de réseaux à haut débit. Les États membres et la Commission devraient s'employer spécifiquement à encourager ces nouveaux acteurs.

3.8.3 Le règlement offre également la possibilité d'ouvrir le marché aux investissements transfrontières dans la fourniture d'infrastructures par des entreprises de toute l'Europe. La Commission devrait se pencher sur la manière dont ce marché unique des infrastructures pourrait être mis en place en renforçant la prise de conscience paneuropéenne des possibilités d'investissement, en limitant le risque lié à de tels investissements pour les investisseurs non nationaux et, peut-être, en mettant au point des instruments financiers spéciaux (obligations) qui renforceraient l'attractivité des investissements dans les régions les plus difficiles.

3.8.4 Les solutions technologiques innovantes, dont le recours accru aux technologies sans fil, doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible afin d'accélérer le déploiement du haut débit et de réduire la fracture numérique croissante entre zones urbaines et zones rurales.

3.8.4.1 Plus spécifiquement, il est essentiel de mettre pleinement en œuvre dans les États membres le programme européen en matière de politique du spectre radioélectrique (PPSR) (7), de façon à garantir la désignation et la mise à disposition de radiofréquences suffisantes et appropriées pour les besoins de couverture et de capacité des technologies à haut débit sans fil, afin d'atteindre les objectifs fixés pour 2020.

3.8.4.2 La technologie satellitaire alimentera en haut débit les zones les plus reculées de l'Union. Les questions de capacité, de coût et de vitesse en feront cependant une solution marginale qui couvrira peut-être, à l'horizon 2020, moins de 10 % à peine du haut débit à 30 Mbps en Europe.

3.9 Stimuler la demande

3.9.1 Une faible demande en haut débit, particulièrement dans les zones à plus faible densité de population, influe négativement sur l'investissement dans les réseaux, même s'il existe toujours une demande latente substantielle dans les régions sans accès à une connectivité à haut débit.

3.9.2 La Commission et les États membres doivent veiller en particulier à stimuler la demande en haut débit en s'appuyant sur diverses méthodes, telles que des campagnes publiques d'information ciblées, des points d'accès publics au Wi-Fi, le développement des services d'administration en ligne ou la promotion de formations pour améliorer la culture et les compétences numériques. Les initiatives en ce sens devraient cibler en particulier les zones rurales.

3.9.3 La transparence concernant le prix et les coûts du haut débit est essentielle pour garantir l'adoption de ce dernier par les citoyens. Les utilisateurs actuels du haut débit en Europe se plaignent que leurs fournisseurs de services ne leur offrent pas les vitesses de connexion internet spécifiées dans leurs contrats. Ce problème de non-conformité contractuelle et de publicité mensongère entame la confiance que les consommateurs peuvent avoir dans le marché numérique et nuit à la demande; il convient d'y remédier par des mesures vigoureuses.

(7) COM(2010) 471 final.

4. Observations particulières

4.1 Nécessité d'un règlement

4.1.1 Les entreprises commerciales du secteur des communications électroniques ne bénéficient pas d'incitations financières suffisantes pour investir dans les infrastructures à haut débit dans de nombreuses régions de l'UE où la densité de population est trop faible. Le Comité se félicite donc du fait que le règlement proposé introduira des mesures visant à réduire sensiblement les coûts et les risques inhérents à la fourniture du haut débit et qu'il renforcera, auprès des fournisseurs de réseaux, les arguments économiques en faveur des investissements.

4.1.2 Pour garantir une bonne intégration numérique et maximiser les bénéfices économiques d'un accès universel au haut débit rapide, les États membres et les collectivités locales doivent exercer une influence plus forte sur l'offre et la demande d'infrastructures à haut débit en mettant en œuvre des programmes dans ce domaine qui atteignent un juste équilibre entre, d'une part, la forte rentabilité économique que l'on peut attendre des investissements dans les infrastructures dans les régions à forte densité de population et, d'autre part, les investissements nettement moins attractifs d'un point de vue financier qui sont nécessaires dans les régions en retard de développement. Le règlement proposé leur donnera de meilleurs moyens d'y parvenir.

4.1.3 De nombreux marchés ne comptent qu'un seul fournisseur d'infrastructures dominant. Le Comité espère que la mise en œuvre effective de ce règlement créera de meilleures conditions qui permettront à de nouveaux fournisseurs de réseaux de prendre pied sur le marché et de proposer des offres compétitives.

4.2 Réduire les coûts et améliorer la coopération

4.2.1 La communication indique que les travaux de génie civil peuvent représenter 80 % des coûts de déploiement du haut débit. On estime que la mise en œuvre de la proposition de règlement entraînerait pour les opérateurs de réseaux des économies de dépenses en capital de l'ordre de 20 à 30 % des coûts d'investissement totaux, soit un montant qui pourrait atteindre 63 milliards d'euros d'ici à 2020. Les 63 milliards économisés pourraient ainsi être investis dans d'autres secteurs de l'économie.

4.2.2 La coopération et le partage entre fournisseurs d'infrastructures privés sont essentiels pour garantir l'efficacité, la rapidité de mise en œuvre, la viabilité environnementale et une offre de prix compétitifs à l'utilisateur final. Le Comité observe avec satisfaction que le règlement obligera les fournisseurs d'infrastructures privés à publier des informations appropriées sur les infrastructures existantes et en projet et que les fournisseurs de réseaux seront tenus de coopérer, de manière à faciliter une bonne planification, une certaine coopération et une utilisation efficace des ressources.

4.3 Monopoles naturels

4.3.1 Les lois de l'économie veulent que les régions à faible densité de population ne sont pas en mesure d'accueillir plus d'un grand fournisseur d'infrastructures à haut débit. En d'autres termes, il s'agit d'une situation de monopole naturel.

4.3.2 De telles situations de monopole naturel plaident en faveur d'un modèle d'"accès ouvert" pour la fourniture de haut

débit, dans lequel un fournisseur unique, tel qu'un partenariat public-privé, déploierait l'infrastructure de base, puis ouvrirait les installations du réseau en louant des capacités à des prestataires de services plus modestes dans des conditions justes et équitables. La Commission devrait peut-être examiner comment ce modèle d'accès ouvert pourrait être mis en place et réglementé en Europe, en veillant à ne pas fausser les règles de concurrence normales.

4.4 Marché de gros

4.4.1 Le règlement proposé offrirait les conditions légales permettant de créer un marché de gros pour les infrastructures à haut débit. Peut-être la Commission devrait-elle explorer les moyens de mettre à profit ce règlement pour promouvoir un tel marché, notamment dans les régions difficilement accessibles de l'Union.

4.4.2 Un marché de gros des infrastructures de support à fibres noires ou sans fil pourrait être transfrontière et paneuropéen pour peu que des informations de qualité soient disponibles concernant la demande des consommateurs et les infrastructures existantes. La Commission devrait rechercher les moyens de stimuler et de soutenir un tel marché.

4.5 Programmes nationaux dans le domaine du haut débit

4.5.1 Le déploiement des infrastructures, dans les zones rurales en particulier, exige une stratégie nationale efficace et un programme de mise en œuvre. Si tous les États membres disposent aujourd'hui d'une stratégie pour le haut débit, nombre d'entre eux n'ont pas encore arrêté de programmes pour réaliser les objectifs de la stratégie numérique. Les stratégies nationales doivent être actualisées prochainement de façon à intégrer l'approche à adopter pour la mise en place de réseaux ultrarapides, assortie d'objectifs concrets et de mesures d'exécution bien définies.

4.5.2 L'action 46 de la stratégie numérique exige des États membres qu'ils élaborent un programme national dans le domaine du haut débit, mais plusieurs d'entre eux ne l'ont pas encore achevé; la Commission a alors fait état d'un retard dans la mise en œuvre de cette action. Ce retard a des répercussions négatives sur le déploiement du haut débit et les plans de financement de l'industrie. Le CESE appelle les États membres à revoir leur programme à la lumière de la proposition de règlement et à mener ce travail à bien dans les meilleurs délais.

4.5.3 Des programmes nationaux exhaustifs dans le domaine du haut débit, comprenant des initiatives en matière de partenariats public-privé et des mesures d'incitation spéciales pour faciliter le déploiement dans les zones rurales, permettraient d'utiliser beaucoup plus facilement les fonds de l'UE et de la BEI.

4.6 Services d'utilité publique

4.6.1 Le règlement proposé permettra aux propriétaires d'infrastructures qui ne sont pas des entreprises du secteur des communications électroniques – tels que les entreprises énergétiques, les sociétés de distribution d'eau, les entreprises de transport ou les sociétés spécialisées dans l'élimination des déchets – de mettre leurs infrastructures à disposition dans un cadre commercial pour la fourniture de services à haut débit. Cette démarche les aidera à engranger de nouvelles recettes, à réduire la charge de leurs infrastructures principales en partageant les coûts de ces dernières avec les fournisseurs de haut débit et à faire jouer les synergies lorsqu'ils développent leurs propres services de base, par exemple lors de la mise en place de réseaux intelligents pour ce qui est des fournisseurs d'énergie.

4.6.2 La Commission et les États membres devraient s'atteler à informer ces entreprises des possibilités offertes par le déploiement fondamental des infrastructures à haut débit et des effets positifs potentiels de la proposition de règlement sur leurs activités.

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le financement pluriannuel de l'Agence européenne pour la sécurité maritime dans le domaine de la lutte contre la pollution causée par les navires et la pollution marine causée par les installations pétrolières et gazières»

COM(2013) 174 final

(2013/C 327/18)

Rapporteuse: **M^{me} BREDIMA**

Les 16 et 18 avril 2013, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne respectivement, ont décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le financement pluriannuel de l'Agence européenne pour la sécurité maritime dans le domaine de la lutte contre la pollution causée par les navires et la pollution marine causée par les installations pétrolières et gazières

COM(2013) 174 final.

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 10 juillet 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 179 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusion

1.1 Le CESE soutient l'augmentation du budget de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) prévue par la proposition de règlement, de 154 millions à 160,5 millions d'euros pour la période 2014-2020. Il réitère son soutien à l'extension des compétences de l'AESM par le règlement (UE) n° 100/2013.

1.2 L'adoption de la proposition de règlement arrive à un moment critique au regard de la découverte de champs de pétrole et de gaz dans la Méditerranée orientale et des initiatives qui en découlent en vue de leur rapide exploitation au moyen de forages en mer. Ces activités constitueront un défi pour les capacités de l'AESM sous l'angle de la réponse à donner aux dangers potentiels des forages en mer et du transport du pétrole et du gaz.

1.3 Tout en apportant son soutien à l'enveloppe financière proposée, le CESE estime qu'elle pourrait s'avérer insuffisante pour mener les actions indispensables au cours des sept prochaines années en raison des défis suivants: trafic accru (davantage de pétroliers et de gaziers en mer), accroissement des activités de forage pour l'exploitation des gisements de pétrole et de gaz dans les mers qui entourent l'UE, et un nombre croissant d'États côtiers et insulaires membres de l'UE. Les capacités réduites de réaction aux situations d'urgence pourraient entraîner une augmentation des coûts externes en cas d'incidents majeurs.

1.4 Le CESE estime que les 19 navires déployés actuellement pour l'ensemble des zones côtières de l'UE pourraient s'avérer insuffisants pour aider les capacités des États membres à nettoyer la pollution en mer. L'enveloppe financière pourrait également se révéler insuffisante pour continuer à développer l'imagerie satellite pour détecter et aider à récupérer les polluants provenant des navires dans l'ensemble de la zone de l'UE.

1.5 Le CESE encourage l'AESM à tirer parti de ses nouvelles compétences pour contribuer à la lutte contre la piraterie maritime. Les instruments de surveillance par satellite de l'agence seront très utiles pour détecter les navires pirates.

1.6 Le CESE se demande si les États membres de l'UE et les pays voisins sont encore correctement équipés pour répondre à des accidents majeurs de l'ampleur de l'Erika et du Prestige, ou à des catastrophes comparables à celle de la plateforme Deepwater Horizon.

1.7 Le CESE invite l'UE, ses États membres et les États côtiers voisins à renforcer l'application des conventions régionales suivantes énumérées dans l'exposé des motifs du règlement proposé: la convention d'Helsinki, la convention de Barcelone, l'accord de Bonn, la convention OSPAR, l'accord de Lisbonne (qui n'est pas encore entré en vigueur) et la convention de Bucarest.

1.8 Le CESE invite l'AESM à repérer les installations de réception inadéquates pour les résidus pétroliers dans les ports de l'UE, ainsi que dans les ports des pays voisins.

2. Proposition de la Commission européenne

2.1 Le 3 avril 2013, la Commission a soumis une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le financement pluriannuel de l'Agence européenne pour la sécurité maritime dans le domaine de la lutte contre la pollution causée par les navires et la pollution marine causée par les installations pétrolières et gazières ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 174 final.

2.2 Le règlement (CE) n° 2038/2006 du 18 décembre 2006 ⁽²⁾ établit un financement pluriannuel de l'Agence européenne pour la sécurité maritime dans le domaine de la lutte contre la pollution causée par les navires pour la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013.

2.3 Le règlement (UE) n° 100/2013 du 15 janvier 2013 assigne à l'AESM de nouvelles missions de base: réagir en cas de pollutions causées par des installations pétrolières et gazières et étendre les services de l'agence aux pays concernés par la politique d'élargissement et la politique européenne de voisinage ⁽³⁾. Le présent avis porte principalement sur l'ajustement du financement de l'AESM à ses nouvelles missions. Le financement proposé s'élève à 160,5 millions d'euros pour une période de sept ans (du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013).

3. Observations générales

3.1 Le CESE soutient l'augmentation du budget de l'AESM prévue par la proposition de règlement de 154 millions à 160,5 millions d'euros pour la période 2014-2020. Il réitère son soutien à l'extension des compétences de l'AESM par le règlement (UE) n° 100/2013. Ce soutien s'inscrit dans le prolongement d'une série d'avis ⁽⁴⁾ du CESE relatifs au rôle de l'AESM.

3.2 Le règlement (UE) n° 100/2003 donne à l'AESM le pouvoir d'intervenir en cas de rejets d'hydrocarbures provoqués par les plateformes pétrolières et gazières, indépendamment des pollutions provoquées par des navires. Cette compétence lui a été attribuée suite à l'explosion et la marée noire de la plateforme de forage Deepwater Horizon dans le Golfe du Mexique (avril 2010). Le CESE comprend que l'objectif général de la proposition de la Commission est d'assurer une aide efficace de l'UE en cas de pollution provoquée par des navires ou par des installations pétrolières ou gazières, par l'intermédiaire de l'AESM, en fournissant aux États affectés des services durables de lutte contre la pollution. Les États membres peuvent ainsi prendre en compte ce soutien dans le cadre de l'élaboration ou de la révision de leurs plans nationaux de lutte contre la pollution marine.

3.3 Le CESE note que le budget proposé est destiné à permettre à l'AESM d'assurer la maintenance de son réseau de navires dépollueurs, répartis dans les différentes zones maritimes et qu'un nombre limité de nouveaux navires seront déployés pour lutter contre la pollution provoquée par des navires et par des installations en mer. Les financements nécessaires pour renforcer les équipements de récupération de pétrole qui sont susceptibles de ne plus être optimaux au cours de la période 2014-2020 ne sont pas prévus.

3.4 Le CESE comprend que la surveillance des rejets illégaux par les installations pétrolières en mer par le système Clean-SeaNet sera effectuée principalement en tirant parti des images satellites commandées pour la surveillance de la pollution provoquée par les navires. Le CESE rappelle un avis antérieur ⁽⁵⁾ dans lequel il indiquait que "compte tenu du coût élevé des images par satellite, le CESE estime qu'il convient d'optimiser l'utilisation des ressources et, notamment, que le recours aux images doit être coordonné entre les États membres, ce qui pourrait permettre de réaliser des économies considérables." Dans le même temps, des investissements se justifient pour améliorer la collecte d'images dans toutes les zones maritimes européennes, car la couverture actuelle n'est pas réellement complète, en particulier dans la zone méditerranéenne.

3.5 Le CESE comprend que les financements ne seront pas destinés à fournir une assistance technique ou à renforcer les capacités dans les pays partenaires du voisinage européen.

3.6 L'adoption de cette proposition de règlement arrive à un moment crucial eu égard à la découverte de nouvelles sources d'énergie pour l'UE. Dans la Méditerranée orientale, en particulier, la découverte de nouveaux gisements sous-marins de pétrole et de gaz et les forages qui s'ensuivent en vue d'une exploitation rapide constitueront un défi pour les capacités de l'AESM à réagir aux dangers potentiels qui y sont associés. L'AESM devrait disposer de davantage de ressources pour jouer pleinement son rôle à cet égard. L'accroissement du trafic maritime, en particulier de pétroliers et de gaziers, la découverte de nouveaux gisements de pétrole et de gaz et les activités de forage qui s'ensuivent nécessiteront davantage de navires en mer Méditerranée et dans la mer Noire. Dix-neuf navires pour l'ensemble du littoral de l'UE pour la période 2014-2020 est une estimation très optimiste qui pourrait s'avérer extrêmement modeste dans certaines circonstances.

3.7 L'élargissement des compétences de l'AESM dans la zone en question nécessitera la poursuite du développement du service d'imagerie par satellite à des fins de surveillance, de détection précoce des cas de pollution et d'identification des navires ou des installations pétrolières et gazières responsables. Il importe d'améliorer la disponibilité des données et l'efficacité de la lutte contre la pollution.

3.8 Le CESE se demande si les États membres de l'UE et les pays voisins sont encore correctement équipés pour répondre à des accidents majeurs de l'ampleur de l'Erika et du Prestige, ou à des catastrophes comparables à celle de Deepwater Horizon.

3.9 À la lumière des considérations qui précèdent, le CESE estime que davantage de ressources devraient être réservées pour: remplacer les équipements de lutte contre les marées noires à bord des navires sous contrat, prévoir des navires de réserve supplémentaires pour la récupération des hydrocarbures afin de couvrir des zones comprenant des installations en mer,

⁽²⁾ JO L 394 du 30.12.2006, p. 1.

⁽³⁾ JO L 39 du 9.2.2013, p. 30.

⁽⁴⁾ JO C 76 du 14.3.2013, p. 15.

JO C 299 du 4.10.2012, p. 153.

JO C 48 du 15.2.2011, p. 81.

JO C 44 du 11.2.2011, p. 173.

JO C 255 du 22.9.2010, p. 103.

JO C 277 du 17.11.2009, p. 20.

JO C 211 du 19.8.2008, p. 31.

JO C 28 du 3.2.2006, p. 16.

JO C 108 du 30.4.2004, p. 52.

⁽⁵⁾ JO C 28 du 3.2.2006, p. 16.

qui pour l'instant ne sont pas dans un rayon géographique raisonnable (par exemple l'Arctique), acquérir des quantités de dispersants supplémentaires et des équipements pour des pollutions causées par des installations en mer, et financer le soutien prévu pour assister les pays partenaires du voisinage européen.

3.10 Le CESE encourage l'AESM à déployer ses compétences récemment acquises pour contribuer à la lutte contre la piraterie maritime. Les instruments et les données de l'agence, en particulier les satellites de surveillance, seront utiles pour détecter les navires pirates. La fourniture de données sur la position des navires devrait devenir l'une des principales missions de l'AESM, mais toujours à la demande des autorités nationales. Le CESE rappelle qu'il est nécessaire que l'AESM apporte son aide dans la lutte contre la piraterie, comme expliqué dans son avis "La piraterie maritime: renforcer la réponse de l'UE" (16 janvier 2013) et lors de l'audition publique correspondante (24 janvier 2013).

4. Observations particulières

4.1 Article 2: Définitions

La définition de "hydrocarbures" dans la proposition de règlement se réfère à la définition de la convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (1990). Le CESE invite l'UE et les États membres à renforcer l'application de la convention.

4.2 Article 2: Définitions

La définition de "substances nocives et potentiellement dangereuses" se réfère à la définition figurant dans le protocole sur la préparation, la lutte et la coopération en matière d'incidents de pollution (2000). Le CESE invite l'UE et les États membres qui ne l'ont pas encore fait à adhérer au protocole susmentionné et à l'appliquer.

4.3 Article 4: Financement par l'Union

4.3.1 Le CESE observe que l'aide de l'Agence aux pays concernés par la politique d'élargissement et la politique européenne de voisinage doit être financée par des programmes de l'Union existants pour ces pays et ne s'inscrit donc pas dans ce cadre financier pluriannuel.

4.3.2 Tout en apportant son soutien à l'enveloppe financière proposée, le CESE doute qu'elle puisse être suffisante pour mener les actions indispensables au cours des sept prochaines années en raison des défis suivants: trafic accru (davantage de

pétroliers et de gaziers en mer), accroissement des activités de forage pour l'exploitation des gisements de pétrole et de gaz dans les mers qui entourent l'UE. Les capacités réduites de réaction aux situations d'urgence pourraient entraîner une augmentation des coûts externes en cas d'incidents majeurs.

4.4 Article 5: Suivi des moyens existants

S'agissant de la liste des mécanismes publics et privés de lutte contre la pollution dans l'Union, le CESE réclame des initiatives pour y inclure les mécanismes similaires des États côtiers voisins de l'UE, car la pollution maritime n'a pas de frontière. En outre, bien que le présent avis soit limité à la pollution accidentelle, le CESE invite l'AESM à repérer les installations inadéquates de réception des résidus pétroliers dans les ports de l'UE, ainsi que dans les ports des pays côtiers voisins. La pollution opérationnelle, par opposition à la pollution accidentelle, est beaucoup moins "médiagénique" et sensationnelle, mais constitue une part beaucoup plus grande de l'ensemble des pollutions marines.

4.5 Le CESE invite l'UE, ses États membres et les États côtiers voisins à renforcer l'application des conventions régionales suivantes, énumérées dans l'exposé des motifs du règlement proposé: la convention d'Helsinki, la convention de Barcelone, l'accord de Bonn, la convention OSPAR, l'accord de Lisbonne (qui n'est pas encore entré en vigueur) et la convention de Bucarest. Le CESE estime que des exercices de lutte contre la pollution organisés conjointement au titre de ces conventions devraient être davantage encouragés. Par ailleurs, l'échange d'experts dans le domaine de la pollution marine est considéré comme essentiel. Le programme EMPOLLEX (programme d'échange d'experts en pollution marine) devrait faciliter un nombre croissant d'échanges entre États membres.

4.6 Le CESE rappelle qu'il est indispensable que les États côtiers voisins de l'UE mettent pleinement en œuvre la "mère" de toutes les conventions maritimes, la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) (1982), en établissant la base juridique pour des actions en matière de pollution marine, de forage des fonds marins et de transport maritime sûr du point de vue environnemental.

4.7 Les navires sous contrat ont d'importantes capacités de stockage des hydrocarbures récupérés et disposent d'un choix de systèmes de récupération. Le CESE estime que les navires commandés par l'AESM devraient être autorisés à participer à des opérations d'allègement, de transfert de navire à navire, pour stocker les hydrocarbures récupérés en mer.

Bruxelles, le 10 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports»

COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD)

(2013/C 327/19)

Rapporteur général: **M. SIMONS**

Le 19 juin et le 10 juin 2013, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 100, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports"

COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD).

Le 21 mai 2013, le Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux (article 59 du règlement intérieur), le Comité économique et social européen a décidé, au cours de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet 2013), de nommer M. SIMONS rapporteur général, et a adopté le présent avis par 81 voix pour et 2 voix contre.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité est favorable à la combinaison d'une approche non contraignante et d'une législation, là où il n'existe pas d'autre solution.

1.2 L'approche de la Commission, qui consiste à appliquer les propositions à l'ensemble des 319 ports du RTE-T et à laisser aux États membres la possibilité d'appliquer également les dispositions du règlement à d'autres ports, rencontre l'approbation du Comité.

1.3 Le Comité soutient la proposition de la Commission d'exclure le transport de passagers et les services de maintenance des marchandises du champ d'application du règlement, étant donné son effet actuellement limité dans ces domaines. Toutefois, en matière de mise en œuvre, le Comité recommande qu'une attention particulière soit accordée au pilotage, à l'amarrage et au remorquage, compte tenu de l'incidence que peuvent avoir ces services, de manière à ce qu'ils puissent être rendus sur la base d'un jugement indépendant exempt de toute pression commerciale pouvant porter atteinte à la sûreté, la sécurité et la protection de l'environnement pour la communauté portuaire et le grand public.

1.4 Le Comité est satisfait de l'intégration dans le règlement de dispositions relatives à la sauvegarde des droits des travailleurs mais se demande pourquoi l'application de la directive 2001/23/CE est facultative. En ce qui concerne les aspects sociaux à prendre en compte dans les marchés publics et contrats de concession, le Comité renvoie à son avis du 26 avril 2012 sur la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ⁽¹⁾. En outre, l'instauration d'un dialogue social

autonome dans le secteur portuaire, que le Comité appelait depuis longtemps de ses vœux, vient récemment de se concrétiser.

1.5 Le Comité appuie l'idée de base de la Commission pour accroître la transparence financière dans le secteur portuaire, car elle renforce la visibilité des informations relatives à d'éventuelles aides d'État.

1.6 La liberté commerciale du gestionnaire du port en matière de fixation des redevances portuaires est pratiquement réduite à néant par l'énumération de toute une série de critères et l'octroi d'une délégation de pouvoirs à la Commission. Une solution est proposée au paragraphe 5.5.

1.7 Le Comité estime que l'autorité de contrôle indépendante prévue à l'article 17, qui devra surveiller l'application du règlement, est superflue. Le droit de la concurrence suffit, et lorsque ce n'est pas le cas, il convient d'apporter une solution spécifique.

1.8 La Commission souhaite évaluer le règlement trois ans seulement après son entrée en vigueur et présenter éventuellement de nouvelles mesures. Le Comité estime que ce délai est trop court et propose qu'une évaluation intermédiaire ne contenant que de simples observations soit présentée dans les trois ans et que l'évaluation définitive assortie de conclusions ne soit présentée qu'après six ans.

2. Introduction

2.1 Jamais deux sans trois! Pour la troisième fois, la Commission européenne présente des propositions sur les ports maritimes de l'Union, cette fois sous un angle neuf et avec une approche différente.

⁽¹⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 84.

2.2 La nouveauté est l'intégration de 319 ports maritimes dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, dans le but d'améliorer les performances des ports et leurs liaisons avec l'arrière-pays. De ce fait, ces ports maritimes revêtent désormais, par définition, un intérêt européen, mais sont aussi devenus, potentiellement du moins, concurrents entre eux.

2.3 Les mesures non contraignantes du passé n'ont eu pour ainsi dire aucun effet en matière d'accès équitable au marché et de transparence. C'est la raison pour laquelle la Commission propose aujourd'hui, outre un certain nombre d'actions, une mesure contraignante – un règlement – concernant les deux questions mentionnées précédemment, afin que les ports de l'UE deviennent un moteur de croissance et du transport multimodal.

3. Les documents de la Commission

3.1 À l'issue d'une longue consultation approfondie, telle que décrite dans l'analyse d'impact, la Commission propose dans sa communication "Les ports: un moteur pour la croissance" un ensemble de huit nouvelles mesures non contraignantes, qui sont selon elle nécessaires pour développer au cours des prochaines années les possibilités des 319 ports, dont 83 appartiennent au réseau central du RTE-T.

3.2 La Commission indique que la stratégie de l'UE a pour principe de base d'éviter toute intervention inutile dans les ports dont les performances sont bonnes, mais d'offrir de l'aide aux ports qui sont à la traîne, en recourant aux "pratiques exemplaires" et à une approche de bonne gestion, tout en respectant la diversité et les conditions particulières des différents ports.

3.3 Les activités portuaires contribuent directement à la création d'emplois. Actuellement, 2 200 exploitants portuaires emploient près de 110 000 dockers, tandis que les ports représentent quelque 3 millions d'emplois (directs et indirects) dans les 22 États membres maritimes. Elles sont une source importante de recettes fiscales pour les autorités.

3.4 La proposition de règlement établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports applique explicitement le principe de la libre prestation de services à toutes les formes de services dans tous les ports du RTE-T.

3.5 La partie sur l'accès au marché (chapitre II) et les mesures transitoires (article 24) de la proposition de règlement ne s'appliquent toutefois pas aux services de manutention des marchandises ni aux services passagers.

3.6 La proposition laisse au gestionnaire du port toute latitude d'imposer aux prestataires de services des exigences de qualité et de disponibilité; le gestionnaire peut dans ce contexte limiter le nombre de prestataires pour un service spécifique en raison du manque d'espace, à condition que cela soit clairement indiqué dans un plan formel de développement portuaire, ou si une obligation de service public, dont l'objectif doit être clair et accessible au public, est imposée à un exploitant.

3.7 La Commission indique que les droits des travailleurs doivent être protégés et que les États membres doivent avoir

la possibilité de renforcer davantage ces droits en cas de reprise d'entreprises et du personnel travaillant pour l'ancienne entreprise.

3.8 La proposition précise que la relation financière entre le gestionnaire du port, d'une part, et les autorités, d'autre part, doit être transparente, surtout si le gestionnaire du port bénéficie de financements publics.

3.9 Le gestionnaire du port peut définir les redevances d'infrastructure portuaire de manière autonome et selon sa propre stratégie commerciale et d'investissement; les redevances peuvent varier selon la fréquence d'utilisation du port ou afin de promouvoir une utilisation plus rationnelle de l'infrastructure portuaire, le transport maritime à courte distance ou une performance environnementale de haut niveau, ou encore l'efficacité énergétique ou l'efficacité carbone des transports.

3.10 Selon la proposition, il doit exister dans chaque État membre une autorité nationale de contrôle indépendante qui surveille et supervise l'application du règlement à l'examen.

3.11 Cette autorité doit être juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de tout gestionnaire du port ou prestataire de services portuaires. Elle traite les plaintes, a le droit d'exiger que les gestionnaires des ports, les prestataires de services portuaires et les utilisateurs du port communiquent toutes les informations qu'elle juge nécessaires pour pouvoir assurer correctement ses missions de suivi et de contrôle, et ses décisions sont contraignantes; seul un tribunal est compétent pour les recours formés contre ces décisions.

4. Observations générales

4.1 Le Comité est d'avis que la Commission, en publiant sa communication, l'analyse d'impact et la proposition de règlement, a franchi une étape vers l'ouverture de l'accès au marché des services portuaires et une plus grande transparence financière des ports. Le Comité souligne l'importance de veiller à l'amélioration de la qualité des services et à l'accroissement des investissements dans les ports, deux éléments essentiels à un bon fonctionnement du marché. La sécurité, la sûreté, l'environnement et la mission de coordination de l'Union bénéficient également d'une attention appropriée.

4.2 Les propositions publiées comportent à la fois une approche non contraignante – les 8 actions présentées dans la communication – et une approche contraignante se traduisant par une proposition de règlement. De manière générale, le Comité estime qu'il convient d'adopter une approche non contraignante chaque fois que c'est possible et de recourir à la législation lorsqu'il n'y a pas d'autre solution. Le Comité a déjà défendu ce point de vue précédemment dans son avis sur la politique portuaire européenne ⁽²⁾.

4.3 Le règlement proposé s'applique à l'ensemble des 319 ports du RTE-T puisque, de par leur nature, ils jouent tous un rôle essentiel dans le système de transport européen. Les États membres peuvent toutefois décider d'appliquer ses dispositions à d'autres ports. Le Comité cautionne l'approche – selon lui – pragmatique de la Commission.

⁽²⁾ JO C 27 du 3.2.2009, p. 45.

4.4 Le Comité constate que les dispositions relatives à l'accès au marché et les mesures transitoires du règlement ne s'appliquent pas aux services de manutention des marchandises et aux services passagers (article 11). L'argument utilisé par la Commission pour justifier cette dérogation est que les services de manutention des marchandises et les services passagers (pour autant qu'il s'agisse de lignes de croisière) sont souvent organisés au moyen de contrats de concession, alors que le transport de passagers par ferries relève habituellement d'une obligation de service public. Le Comité peut accepter l'argumentation de la Commission.

4.5 Le principe de la libre prestation de services dans les ports maritimes est un élément primordial du règlement à l'examen. Le règlement prévoit quatre possibilités de limiter cette liberté, à savoir:

- l'application d'exigences minimales à la fourniture de services portuaires;
- la limitation du nombre de prestataires de services portuaires;
- les obligations de service public;
- le recours à un exploitant interne.

Le Comité peut admettre cette approche du principe de libre prestation de services qui prévoit la possibilité d'introduire certaines restrictions spécifiques, adaptées aux ports maritimes. Toutefois, en matière de mise en œuvre, le Comité recommande qu'une attention particulière soit accordée au pilotage, à l'amarrage et au remorquage, compte tenu de l'incidence que peuvent avoir ces services, de manière à ce qu'ils puissent être rendus sur la base d'un jugement indépendant exempt de toute pression commerciale pouvant porter atteinte à la sûreté, la sécurité et la protection de l'environnement pour la communauté portuaire et le grand public.

4.5.1 La raison pour laquelle l'"exploitant interne" (article 9) ne concerne que l'obligation de service public n'est pas claire. En effet, des raisons purement commerciales, comme la garantie de la continuité et de la disponibilité d'un service, peuvent inciter un gestionnaire de port à vouloir offrir lui-même un service déterminé sans que celui-ci ne relève d'une obligation de service public ou que la rareté ou l'affectation réservée des terres n'entraîne une limitation du nombre de prestataires. Cette possibilité devrait également être prévue par le règlement.

4.6 Le Comité est satisfait de l'intégration dans le règlement d'un article qui doit garantir la sauvegarde des droits des travailleurs portuaires (article 10). Il se demande pourtant pourquoi l'application de la directive 2001/23/CE est facultative. En ce qui concerne les aspects sociaux à prendre en compte dans les marchés publics et contrats de concession, le Comité renvoie à son avis du 26 avril 2012 sur la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux ⁽³⁾.

4.7 La Commission a intégré dans le règlement un certain nombre d'articles (articles 12 et suivants) visant à promouvoir la transparence financière et l'autonomie. Les autorités portuaires ont entre autres une obligation de transparence en ce qui concerne l'ampleur des financements publics dont elles bénéficient et elles sont tenues de les consigner dans des comptes distincts si le gestionnaire du port fournit lui-même des services portuaires. Le Comité est partisan de la plus grande transparence possible et approuve les propositions en la matière.

4.8 Le Comité estime que l'autorité de contrôle indépendante prévue à l'article 17, qui devra surveiller l'application du règlement, est superflue, car inutile: cette mesure va exactement à l'encontre de la tendance des ports à fournir, en tant qu'acteurs commerciaux, une qualité répondant précisément aux besoins du marché. L'actuel droit national et européen de la concurrence suffit et lorsqu'il n'est pas appliqué, il appartient à la Commission de prendre des mesures spécifiques à l'encontre de l'État membre concerné.

5. Observations particulières

5.1 La nécessité d'instaurer un dialogue social sectoriel dans les ports est d'autant plus évidente que l'on estime qu'en 2030, les ports auront besoin de 15 % de dockers en plus qu'aujourd'hui. L'une des conditions principales du bon fonctionnement des ports est, selon le Comité, un climat social serein et la volonté de concertation de toutes les parties.

5.2 Le Comité se réjouit dès lors de l'établissement, le 19 juin 2013, d'un comité de dialogue social de l'UE, au sein duquel les partenaires sociaux, en toute autonomie, se pencheront notamment sur les conditions de travail.

5.3 Le Comité approuve la proposition concernant la fixation du montant de la redevance d'infrastructure portuaire après consultation des utilisateurs du port. Il considère que cette manière de fixer les redevances d'infrastructure portuaire est transparente.

5.4 Selon le Comité, un élément positif du règlement est l'obligation de transparence des autorités portuaires concernant les financements publics dont elles bénéficient et la manière dont ces financements sont intégrés dans leurs coûts. De cette façon, les aides d'État seront visibles plus tôt, ce qui sera bénéfique à la transparence financière.

5.5 L'un des aspects auxquels tient beaucoup le Comité, à savoir la liberté commerciale du gestionnaire du port en matière de fixation des redevances portuaires (article 14, paragraphes 1, 2 et 3), est pratiquement réduit à néant dans les paragraphes suivants, qui énumèrent toute une série de critères et octroient une délégation de pouvoirs à la Commission. Cette liberté serait toutefois préservée si l'on supprimait tous ces paragraphes et que l'on ajoutait simplement, à la fin du paragraphe 3, c'est-à-dire après "... dans le respect [...] des règles en matière d'aides d'État", les termes "et de concurrence".

5.6 La Commission propose de présenter, dans les trois ans après l'entrée en vigueur du règlement, un rapport sur les effets de cette législation. Le Comité est d'avis que ce rapport devrait être considéré comme un rapport intermédiaire, car le délai est trop court pour pouvoir, à ce moment-là déjà, émettre un jugement définitif. Un délai de six ans serait plus raisonnable.

⁽³⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 84.

5.7 Enfin, le Comité rappelle qu'il y a lieu de prendre d'autres mesures pour garantir des conditions de concurrence équitable entre les ports de l'UE et les ports situés dans des pays voisins.

Bruxelles, le 11 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

Avis du Comité économique et social européen sur les «Règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers aériens (programme glissant)»

COM(2013) 130 final

(2013/C 327/20)

Rapporteuse: **M^{me} ANGELOVA**

Corapporteur: **M. HENCKS**

Le 16 avril et le 16 juillet 2013 respectivement, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les

"Règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers aériens (programme glissant)"

COM(2013) 130 final.

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 136 voix pour, 6 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE se félicite de la sécurité juridique accrue que la proposition à l'examen apporte tant aux passagers qu'aux transporteurs aériens en fournissant des définitions plus précises des concepts pertinents du règlement qui reflètent les principes sanctionnés par les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et procurent un cadre juridique stable. Le CESE regrette néanmoins que la proposition de la Commission n'établisse pas un niveau élevé de protection des consommateurs.

1.2 Le CESE approuve sur le principe les mesures que doivent prendre les transporteurs aériens dans différentes circonstances afin d'indemniser les passagers en cas de retard important, de les réacheminer, de réaménager leurs horaires et d'accroître de manière générale leur confort lorsque leurs vols sont retardés ou manqués. Le CESE marque cependant son désaccord, en particulier, par rapport au dédommagement prévu en cas de retard, de retard important dans les vols et les vols de courte distance, points sur lesquels la proposition s'éloigne de la jurisprudence de la CJUE.

1.3 Le CESE est conscient que la proposition résulte d'une évaluation d'impact détaillée et rappelle qu'une mise en œuvre efficace et en temps utile du deuxième paquet de mesures SES2+ est un outil important qui devrait diminuer les coûts des transporteurs aériens.

1.4 Le CESE rejette la proposition de la CE de relever le seuil de déclenchement ouvrant le droit à une indemnisation qui s'écarte ainsi de trois arrêts consécutifs rendus par la CJUE.

1.5 Le CESE comprend les raisons qui sous-tendent la hausse substantielle du seuil de retard ouvrant droit à une indemnisation pour les trajets long-courriers, mais invite instamment la Commission à poursuivre ses efforts afin de trouver des mesures d'incitation pour que les performances des transporteurs aériens soient bien en deçà de ces seuils. Les seuils de retard précités devraient être réduits davantage encore pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, afin de tenir compte des charges spécifiques que tout retard important engendre pour elles.

1.6 Le CESE accueille favorablement l'instauration d'un délai et le fait que si le transporteur aérien ne peut pas réacheminer le voyageur sur ses propres services, il doit envisager d'autres transporteurs ou d'autres modes de transport. Le Comité estime toutefois qu'il est excessif de devoir attendre 12 heures avant de pouvoir recourir à d'autres services ou d'autres transporteurs. En outre, le passager devrait avoir le droit de refuser le transport par un autre moyen de transport (bus, train, navire). Pour couvrir les frais supplémentaires d'un recours aussi rapide que possible à un autre transporteur, le CESE réitère sa proposition de créer un fonds de "responsabilité solidaire" pour le rapatriement ou le réacheminement de passagers par d'autres compagnies.

1.7 En ce qui concerne la définition de "circonstances extraordinaires", le CESE estime qu'il devrait être clairement précisé que des retards, changements d'horaires ou annulations ne sont à considérer comme circonstances extraordinaires que si ces circonstances:

1. ne sont pas inhérentes, par leur nature ou leur origine, à l'exercice normal de l'activité du transporteur aérien,

2. échappent à sa maîtrise, et
3. n'auraient pas pu être évitées même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises.

Il faudra dès lors examiner, chaque fois que des circonstances extraordinaires sont invoquées, qu'elles répondent effectivement à l'ensemble de ces trois conditions, ce qui ne sera pas toujours forcément le cas pour certaines des circonstances répertoriées dans l'annexe 1 de la proposition de règlement (par exemple risques sanitaires, risques liés à la sécurité, conditions météorologiques ou conflits du travail).

1.8 Le CESE demande à la Commission une réglementation à caractère neutre par rapport aux autres modes de transport, de sorte à ne pas enfreindre le principe d'égalité de traitement et à ne pas favoriser un mode de transport au détriment des autres.

2. Introduction

2.1 L'amélioration des transports aériens en Europe figure depuis plusieurs années parmi les priorités de la Commission européenne. Le respect de règles communautaires de plus en plus strictes en matière de sécurité, d'efficacité et d'impact environnemental de l'aviation⁽¹⁾ dans le ciel unique européen a amélioré le fonctionnement des services aériens et renforcé les droits établis des personnes voyageant par avion. Le CESE a élaboré des avis sur chacun des textes pertinents⁽²⁾ et encouragé la Commission à poursuivre ses efforts dans la même direction, étant entendu que ceux-ci doivent être intensifiés.

2.2 Dès lors que les voyages aériens ont cessé d'être un luxe, et qu'ils sont une nécessité pour satisfaire les besoins de l'économie et permettre aux citoyens européens d'exercer leur droit de circuler librement, qui va de soi, le CESE estime qu'il reste des domaines qui doivent être encore approfondis, à la fois pour garantir les droits des passagers et pour fournir aux transporteurs aériens un environnement juridique et économique stable qui leur permettra de réussir sur un marché hautement concurrentiel. Les règles en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers aériens sont un des domaines où une amélioration du cadre juridique et une application plus efficace de la législation existante sont nécessaires.

3. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1 La proposition à l'examen porte modification de l'instrument législatif en vigueur, à savoir le règlement n° 261/2004, et est motivée par plusieurs développements:

- il arrive fréquemment que les transporteurs aériens ne respectent pas les droits dont les passagers peuvent se prévaloir en cas de refus d'embarquement, de retard important, d'annulation ou d'erreur de manipulation des bagages;

- la Commission a relevé en 2011 qu'en raison des zones d'ombre et des lacunes dans les règles actuelles, celles-ci ne sont pas appliquées de façon uniforme dans tous les États membres ni par les différents transporteurs aériens;
- la jurisprudence de la CJUE a eu une incidence décisive, notamment en établissant ce qu'il faut entendre par "circonstance extraordinaire", ainsi que sur les droits à une indemnisation dans le cas de longs retards.

3.2 La proposition a pour objectif principal de garantir les droits fondamentaux des passagers aériens – à savoir le droit à des informations, à un remboursement, à un réacheminement et à une prise en charge pendant qu'ils attendent de voyager, ainsi que le droit d'être indemnisés sous certaines conditions⁽³⁾, tout en tenant compte des implications financières pour le secteur du transport aérien et en veillant à ce que les transporteurs aériens opèrent sous des conditions harmonisées dans un marché libéralisé.

3.3 La proposition couvre les trois principaux domaines dans lesquels la Commission estime qu'une action reste nécessaire pour améliorer l'application de la réglementation, à savoir: une application effectivement harmonisée des droits reconnus par l'UE, des mesures visant à faciliter leur exercice dans la pratique, ainsi qu'une sensibilisation du public à ces droits. Elle répond à la recommandation formulée par le PE quant à la nécessité "de renforcer la sécurité juridique, d'améliorer la clarté d'interprétation et d'assurer une application uniforme des règlements dans l'ensemble de l'Union"⁽⁴⁾.

3.4 La réforme législative du règlement n° 261/2004 proposée par la Commission européenne:

- intègre les principes sanctionnés par la jurisprudence de la CJUE;
- définit la portée et le sens concret de ce que l'on entend par "circonstances extraordinaires" dispensant un transporteur aérien de verser une indemnité en cas d'annulation, de retard important ou de correspondance manquée;
- précise les droits des passagers lorsqu'ils ratent une correspondance en raison d'un retard ou d'un changement d'horaire d'un vol précédent;
- fixe un seuil de retard uniforme à partir duquel le passager a droit à des rafraîchissements et des possibilités de se restaurer;
- inclut d'autres éléments tels que l'information des passagers et le droit de corriger des erreurs d'orthographe, reconnaissant dans le même temps le droit des compagnies aériennes de demander réparation à des tiers lorsque ceux-ci portent la responsabilité de toute perturbation.

⁽¹⁾ COM(2012) 573 final.

⁽²⁾ JO C 24 du 28.1.2012, p. 125-130, JO C 376 du 22.12.2011, p. 38-43, JO C 198 du 10.7.2013, p. 9-13.

⁽³⁾ COM(2011) 174 final.

⁽⁴⁾ Résolution du PE du 29 mars 2012 sur le fonctionnement et l'application des droits établis des personnes voyageant par avion (2011/2150(INI)).

4. Observations générales

4.1 Le CESE déplore que la proposition ne suive pas toute la jurisprudence de la CJUE, et s'en éloigne sur l'un des aspects les plus importants pour les droits des passagers. Cela étant, il reconnaît que dans les domaines où la Commission a intégré cette jurisprudence, la proposition apporte une amélioration au règlement en vigueur.

4.2 Le CESE se félicite que la proposition à l'examen semble avoir remédié à la plupart des carences de la précédente version relevées tant par les professionnels que par les passagers⁽⁵⁾, tout en clarifiant plusieurs définitions.

4.2.1 Pour l'industrie, la valeur ajoutée de la proposition par rapport aux règles en vigueur réside dans le fait qu'elle:

- limite l'obligation de prise en charge en cas de circonstances extraordinaires qui échappent à la maîtrise du transporteur;
- précise de manière non exhaustive ce qu'il convient d'entendre par "circonstances extraordinaires";
- clarifie la possibilité de demander réparation à un tiers responsable et d'établir une responsabilité partagée;
- fixe des délais de retard plus longs à partir desquels le transporteur doit payer une indemnité;
- limite l'obligation d'hébergement des passagers en cas de circonstances extraordinaires à 3 nuits et 100 euros/passager au maximum. Cette limitation ne s'applique pas aux personnes à mobilité réduite, aux enfants non accompagnés, aux femmes enceintes ou aux personnes nécessitant une assistance médicale spécifique;
- abolit toute obligation d'hébergement pour un vol inférieur ou égal à 250 km effectué par un avion d'une capacité maximale de 80 sièges, sauf s'il s'agit d'un vol de correspondance.

4.2.2 Pour les passagers, la valeur ajoutée de la proposition réside dans le fait qu'elle:

- clarifie les conditions d'application du règlement;
- précise la manière de traiter les cas de refus d'embarquement, d'annulation et de retard important, de correspondance manquée, et qu'elle explicite en termes plus clairs les règles régissant le droit d'indemnisation, de remboursement, de réacheminement et de prise en charge;
- fournit des détails quant à l'application;
- introduit une indemnisation en cas de retard important;

— fixe uniformément à deux heures le retard à partir duquel le transporteur doit fournir des rafraîchissements et des possibilités de se restaurer;

— améliore de manière substantielle l'obligation pour le transporteur d'informer les passagers sur leurs droits, de même que les procédures de plainte et d'indemnisation des passagers, ainsi que le contrôle par l'autorité publique de l'application correcte des règles en la matière.

4.2.3 Le CESE reconnaît qu'il est très difficile de répondre dans le même temps aux exigences de toutes les parties prenantes, et que la valeur ajoutée offerte à l'une de ces parties peut donc se traduire par une moindre satisfaction pour une autre.

4.3 Le CESE considère que les mesures de la Commission visant à améliorer la protection des passagers en cas d'insolvabilité de transporteurs aériens⁽⁶⁾ constituent un pas dans la bonne direction, mais signale que ces mesures ne suffisent pas à garantir une protection complète et efficace des passagers en cas d'insolvabilité de la compagnie aérienne; il estime qu'un mécanisme devrait être instauré pour garantir que les transporteurs aériens respectent bien le règlement proposé en cas d'insolvabilité.

4.4 La proposition établit une démarcation entre elle-même et la directive 90/314/CCE du Conseil en octroyant aux passagers le droit de choisir au titre de quel acte législatif ils déposent leur réclamation, mais pas celui de cumuler des indemnisations pour un même problème au titre des deux actes.

4.5 Dans ses précédents avis sur les droits des passagers aériens, le CESE a formulé plusieurs propositions qui renforceraient ces droits⁽⁷⁾, dont bon nombre ont été intégrées dans la proposition de règlement. Le CESE regrette toutefois que les propositions suivantes n'aient pas été retenues:

- inclure dans le futur règlement toutes les solutions contenues dans les arrêts de la CJUE;
- établir, pour certains cas exceptionnels, la portée et la limite du droit à l'assistance, en déterminant les moyens de préserver les droits légitimes des passagers par des mécanismes alternatifs, à travers des décisions contraignantes pour les parties, émises dans un délai raisonnable;
- réglementer les situations qui se produisent actuellement en rapport avec la reprogrammation des vols;
- réglementer l'obligation d'assistance lors des correspondances;

⁽⁶⁾ COM(2013) 129 final.

⁽⁷⁾ JO C 24 du 28.01.2012, p. 125-130 et JO C 229 du 31.07.2012, p. 122-125.

⁽⁵⁾ SEC(2011) 428.

- inclure les agents d'assistance en escale prestant pour les compagnies aériennes les services visés dans le règlement à l'examen;
- préciser quelle est l'autorité compétente pour le traitement des plaintes des usagers et veiller au respect du règlement;
- surveiller et publier, aux niveaux de l'UE et des États membres, les plaintes pour non-respect du règlement, par compagnie et par type, et faire en sorte que les compagnies disposant du Certificat d'opérateur aérien (COA) puissent faire l'objet d'un audit dans chaque État membre;
- corriger l'incohérence de formulation entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 14 du règlement;
- instaurer l'obligation d'indemniser les passagers concernés en cas de faillite d'une compagnie aérienne et la prévision du principe de la "responsabilité solidaire" pour le rapatriement par d'autres compagnies ayant des places disponibles, et créer un fonds qui permette l'indemnisation des passagers en application du principe selon lequel "les acteurs du marché paient";
- créer la possibilité de céder le contrat de voyage à un tiers;
- interdire la pratique actuelle des compagnies aériennes consistant à annuler le trajet de retour si le passager n'a pas utilisé le voyage aller du même billet.

4.6 Le CESE accueille favorablement toutes les améliorations apportées au respect des droits dont jouissent les passagers handicapés et les passagers à mobilité réduite, car elles permettent un alignement sur les dispositions de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Dans ce contexte, le CESE propose les amendements suivants:

4.6.1 Les termes "personnes handicapées et personnes à mobilité réduite", tels qu'utilisés dans le règlement (CE) no 1107/2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens, doivent remplacer les termes généraux "personnes à mobilité réduite" utilisés dans le texte de la proposition.

4.6.2 Les termes "équipements de mobilité", utilisés à l'article 6 bis du règlement proposé, devraient être remplacés par "équipements de mobilité ou d'assistance".

4.6.2.1 Le CESE plaide pour une manutention plus professionnelle des équipements de mobilité et d'assistance durant les voyages aériens. Tous les personnels chargés de cette tâche devraient être davantage informés et formés à cette fin. La législation de l'UE relative aux droits des passagers handicapés devrait être modifiée en conséquence. Un surcroît de professionnalisme serait bénéfique à la fois pour les entreprises d'assistance au sol, les compagnies aériennes, les aéroports et les passagers.

4.6.3 Au nouvel article 6 de la proposition, il y a lieu de clarifier qu'en cas de retard important, quel qu'en soit le motif, les passagers handicapés et les passagers à mobilité réduite se

verront offrir la même assistance, comme spécifié dans les annexes I et II au règlement (CE) no 1107/2006.

4.6.4 Il convient de clarifier rigoureusement que l'hébergement fourni, le transport vers celui-ci, les informations sur les arrangements et les moyens (notamment les sites web et d'autres moyens électroniques) utilisés pour les diffuser, ainsi que les procédures de plainte et les déclarations d'intérêt le cas échéant, doivent être accessibles aux personnes handicapées et qu'il sera également répondu aux besoins de chiens guides et de chiens d'assistance. Dans ce cadre, les dispositions de l'article 14 proposé concernant l'obligation d'informer les passagers seront étendues à toutes les catégories de personnes handicapées, et ne concerneront plus uniquement les non-voyants et les malvoyants (article 14, paragraphe 3).

4.6.5 Le règlement établit que l'on ne peut refuser l'embarquement à un passager pour cause de handicap ou de mobilité réduite. Or, son article 4 précise les dérogations à ce principe afin de respecter les exigences de sécurité ou si la taille de l'aéronef ou de ses portes rend physiquement impossible l'embarquement ou le transport de la personne handicapée ou à mobilité réduite.

À cet égard, il serait nécessaire d'appliquer, au minimum, une politique de transparence concernant les possibilités d'accessibilité aux aéronefs en fournissant des informations claires et transparentes au moment de l'achat du billet, ce qui n'est pas le cas actuellement.

5. Observations spécifiques sur les règles modifiées

5.1 Le CESE approuve le principe sous-tendant les mesures que doivent prendre les transporteurs aériens dans différentes circonstances afin d'indemniser les passagers en cas de retard important, de mieux les prendre en charge, de les réacheminer, de réaménager leurs horaires et d'accroître de manière générale leur confort lorsque leurs vols sont retardés ou manqués.

5.2 Le CESE estime que la proposition de la Commission de relever le seuil de déclenchement ouvrant le droit à une indemnisation en faisant passer la durée minimale du retard de 3 heures à 5 heures pour l'ensemble des trajets au sein de l'UE n'est pas acceptable. Le Comité ne voit pas comment la réduction du seuil permettant de recevoir une indemnisation diminuerait le taux de vols annulés puisqu'en cas d'annulation, les compagnies aériennes sont de toute façon tenues de verser une indemnisation.

5.3 Il est compréhensible que les trajets à destination et en provenance de pays tiers soient soumis à des seuils qui dépendent de la distance du trajet afin de tenir compte des problèmes spécifiques rencontrés par les transporteurs aériens pour régler les causes des retards dans des aéroports éloignés. Le CESE estime néanmoins que les délais proposés de 9 ou 12 heures sont trop élevés et estime que la Commission devrait poursuivre ses efforts afin de trouver des mesures d'incitation pour que les

performances des transporteurs aériens soient bien en deçà de ces seuils. Les seuils de retard précités devraient être réduits davantage encore pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, afin de tenir compte des charges spécifiques que tout retard important engendre pour elles. Le CESE considère que la mise en œuvre efficace et en temps utile du deuxième paquet de mesures SES2+ est un outil important pour diminuer les coûts des transporteurs aériens en leur octroyant davantage de flexibilité pour financer la réduction des seuils.

5.4 Le CESE apprécie qu'un délai soit instauré et le fait que si le transporteur aérien ne peut pas réacheminer le voyageur sur ses propres services dans ce délai, il doit envisager d'autres transporteurs ou d'autres modes de transport (sous réserve de la disponibilité de sièges). Cependant, de l'avis du Comité, un délai de 12 heures avant de pouvoir recourir aux services d'un autre transporteur est excessif. En outre, le passager devrait avoir le droit de refuser le transport par un autre moyen de transport (bus, train, navire). Pour couvrir les frais supplémentaires engendrés par un transfert aussi rapide que possible vers un autre transporteur, le CESE réitère sa proposition de créer un fonds de "responsabilité solidaire" pour le rapatriement ou le réacheminement de passagers par d'autres compagnies, en étroite discussion avec toutes les parties prenantes.

5.5 Le CESE estime nécessaire que soient définies plus clairement les responsabilités des aéroports s'agissant d'assister les passagers en cas d'annulations multiples de vols provoquées par l'incapacité des autorités aéroportuaires à fournir les conditions nécessaires au bon fonctionnement des services aériens.

5.6 Le CESE est favorable à la seconde condition introduite pour l'application de la clause dite des "circonstances extraordinaires" à l'article 1^{er}, paragraphe 4, point b), de la proposition et recommande que les organismes nationaux chargés de contrôler l'application du droit (ONA) veillent à son plein respect.

5.7 Le CESE appuie la proposition d'introduire un seuil de déclenchement unique de deux heures pour toutes les distances de vol qui remplacerait les seuils actuels de déclenchement ouvrant le droit à une prise en charge, qui dépendent aujourd'hui des distances de vol. Cela est clairement dans l'intérêt des passagers et leur fournit des conditions équitables et confortables pendant leur attente.

5.8 Le CESE accueille favorablement la proposition en vertu de laquelle les passagers ayant manqué une correspondance en raison d'un retard de leur vol précédent ont droit à une prise en charge et, dans certaines circonstances, à une indemnisation, car cette disposition améliore également le sort des passagers.

5.9 La proposition selon laquelle les passagers dont l'horaire de vol est réaménagé avec un préavis inférieur à deux semaines avant la date prévue initialement jouissent des mêmes droits que

les passagers retardés est une autre avancée permettant de mieux garantir les droits des passagers.

5.10 Le CESE recommande vivement à la Commission de trouver des mesures permettant d'améliorer la coopération entre les aéroports et les compagnies aériennes afin de diminuer sensiblement le temps que les passagers doivent passer sur l'aire de trafic lorsque leur aéronef est retardé sur celle-ci.

5.11 Le CESE appelle la Commission à interdire la pratique actuelle qui voit les compagnies aériennes annuler le billet de retour d'un passager s'il n'a pas utilisé le trajet aller du même billet⁽⁸⁾. Le Comité souscrit au renforcement du droit des passagers d'être informés de la perturbation des vols (dès que des informations sont disponibles), car cela permettra également aux passagers de mieux planifier ce qu'ils feront ensuite, une fois arrivés à leur destination finale.

5.12 Le CESE comprend la nécessité de limiter la période pendant laquelle les transporteurs aériens sont tenus de prendre en charge l'hébergement de passagers en cas de circonstances extraordinaires et accepte la limite proposée (trois nuitées). Toutefois, le Comité conseille vivement à la Commission de laisser les ONA fixer une limite de prix propre à chaque État membre pour ces nuitées. Cette limite de prix ne devrait pas être d'application pour les personnes à mobilité réduite (PMR).

6. Contrôle de l'application

6.1 La proposition de modification du règlement n° 261/2004 clarifie le rôle des ONA en leur confiant le contrôle général de l'application. Le traitement extrajudiciaire des plaintes des particuliers incombera à des organismes de traitement des plaintes (Organismes de résolution extrajudiciaire des litiges), comme proposé précédemment par le CESE⁽⁹⁾. Ces dispositions octroient davantage de compétences aux organes chargés de sanctionner le non-respect du règlement 261/2004 par les transporteurs et fournira aux passagers des moyens plus fiables pour veiller à ce que leurs droits soient dûment respectés.

6.2 L'échange d'informations proposé et la coordination entre les ONA ainsi qu'entre les ONA et la Commission engendrés par le renforcement des obligations en matière d'information et par des procédures formelles de coordination permettront de réagir rapidement à tous les problèmes relevés de non-respect des dispositions.

7. Définition des "circonstances extraordinaires"

7.1 Le CESE approuve la proposition de règlement sous avis:

— se base sur la définition des "circonstances extraordinaires" retenue par la CJUE dans l'affaire C-549/07 (Wallentin-Hermann) et

⁽⁸⁾ JO C 24 du 28.1.2012, p. 127.

⁽⁹⁾ JO C 24 du 28.1.2012 p. 130.

— précise que des retards ou annulations ne sont à considérer comme circonstances extraordinaires que si ces circonstances:

1. ne sont pas inhérentes, par leur nature ou leur origine, à l'exercice normal de l'activité du transporteur aérien (article 1.1.e),
2. échappent à sa maîtrise (article 1.1.e), et
3. si l'annulation, le changement d'horaire ou le retard n'auraient pas pu être évités même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises (articles 1.4b et 1.5.4).

Ces précisions seront bénéfiques tant pour les passagers, afin d'apprécier leurs droits en la matière, que pour les transporteurs aériens, afin de déterminer leurs obligations.

7.2 La liste non exhaustive de circonstances à considérer comme étant extraordinaires et de circonstances à considérer comme non extraordinaires (présentée à l'annexe I du règlement proposé) contribuera également à réduire le risque de différends inutiles entre les passagers et les compagnies aériennes.

7.3 Le CESE estime qu'il devrait être clairement précisé dans le règlement qu'il faudra dès lors examiner, chaque fois que des circonstances extraordinaires sont invoquées, si celles-ci répondent effectivement à cette triple condition, ce qui n'est pas toujours forcément le cas pour une partie des circonstances répertoriées dans l'annexe en question (par exemple risques sanitaires, risques liés à la sécurité, conditions météorologiques ou conflits du travail).

Bruxelles, le 11 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats:

Nouveau paragraphe 4.1.3 (amendement 7)

Le CESE regrette que la proposition ait rompu l'équilibre existant entre tous les intérêts en présence, montrant une inclination à protéger les droits des transporteurs aériens plutôt que ceux des passagers.

Résultat du vote

Voix pour: 52

Voix contre: 70

Abstentions: 14

Paragraphe 5.3 (amendement 11)

Modifier comme suit:

Il est incompréhensible que les trajets à destination et en provenance de pays tiers soient soumis à des seuils qui dépendent de la distance du trajet afin de tenir compte des problèmes spécifiques rencontrés par les transporteurs aériens pour régler les causes des retards dans des aéroports éloignés. Le CESE estime néanmoins que les délais-seuils proposés de 9 ou 12 heures sont trop élevés et estime que la Commission devrait maintenir le seuil actuel de trois heures dans tous les cas de figure poursuivre ses efforts afin de trouver des mesures d'incitation pour que les performances des transporteurs aériens soient bien en deçà de ces seuils. Les seuils de retard précités devraient être réduits davantage encore pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, afin de tenir compte des charges spécifiques que tout retard important engendre pour elles. Le CESE considère que la mise en œuvre efficace et en temps utile du deuxième paquet de mesures SES2+ est un outil important pour diminuer les coûts des transporteurs aériens en leur octroyant davantage de flexibilité pour financer la réduction des seuils.

Résultat du vote

Voix pour: 50

Voix contre: 81

Abstentions: 12

Paragraphe 5.12 (amendement 12)

Modifier comme suit:

Le CESE déplore que la nouvelle proposition affaiblisse le règlement actuel qui garantit la prise en charge des passagers en attente en cas de perturbations et qu'elle s'écarte une nouvelle fois d'un arrêt rendu par la Cour de justice en ce qui concerne le droit à l'hébergement (Denise McDonagh v Ryanair, 31 janvier 2013). Le CESE estime que le droit à l'hébergement est justifié, surtout lorsque les perturbations perdurent dans le temps et alors que les passagers sont particulièrement vulnérables; en outre, le transport aérien, contrairement aux autres moyens de transport, concerne principalement des longues distances et souvent, les passagers touchés par les perturbations se trouvent loin de chez eux et cet éloignement souvent important ne leur permet pas de trouver d'autres solutions pour arriver à leur destination finale. ~~comprend la nécessité de limiter la période pendant laquelle les transporteurs aériens sont tenus de prendre en charge l'hébergement de passagers en cas de circonstances extraordinaires et accepte la limite proposée (trois nuitées) (1).~~ Toutefois, le Comité conseille vivement à la Commission de laisser les ONA fixer une limite de prix propre à chaque État membre pour ces nuitées. Cette limite de prix ne devrait pas être d'application pour les personnes à mobilité réduite (PMR).

Résultat du vote

Voix pour: 56

Voix contre: 78

Abstentions: 7

(1) Article 8, paragraphe 9, de la proposition Article 9 du règlement (CE) n° 261/2004 tel que modifié.

Avis du Comité économique et social européen sur le «Quatrième paquet ferroviaire» qui se compose des sept documents suivants: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au «Quatrième paquet ferroviaire — Achever l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes»

COM(2013) 25 final

Proposition de règlement du parlement européen et du conseil abrogeant le règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer

COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD)

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004

COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD)

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer

COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD)

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire

COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD)

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (refonte)

COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD)

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité ferroviaire (refonte)

COM(2013) 31 final — 2013/0016 (COD)

(2013/C 327/21)

Rapporteur: **M. MORDANT**

La Commission, le 19 février 2013, le Conseil, les 21 et 22 février 2013, et le Parlement européen, le 7 février 2013, ont décidé, conformément aux articles 91, 91 (1), 109, 170, 171 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

"4^e paquet ferroviaire"

qui se compose des sept documents suivants:

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au "Quatrième paquet ferroviaire – achever l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes""

COM(2013) 25 final;

"Proposition de règlement du parlement européen et du conseil abrogeant le règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer"

COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD);

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004"

COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD);

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer"

COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD);

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire"

COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD);

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (Refonte)"

COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD);

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité ferroviaire (Refonte)"

COM(2013) 31 final — 2013/0016 (COD).

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 82 voix pour, 20 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE demande à la Commission de faire réaliser sous le contrôle de l'ensemble des acteurs, un bilan des conséquences des paquets ferroviaires en termes de réponse aux besoins des populations, de report modal, d'aménagement des territoires, de développement des relations transfrontalières, de la qualité des services ferroviaires mesurée à partir d'éléments factuels, d'accessibilité, de renforcement des droits des voyageurs, ...

1.2 Le CESE préconise que la nouvelle initiative législative appelé paquet ferroviaire, se fonde sur la contribution que peuvent apporter les chemins de fer à la construction européenne, par ses effets économiques, sociaux et environnementaux.

1.3 L'initiative législative doit avoir pour objectif de gommer les effets frontières entre États membres. Il doit permettre de développer des relations transfrontalières entre pays voisins en intervenant sur les dimensions de développement durable et d'aménagement du territoire, par la création d'infrastructures entre États membres qui en sont dépourvus ou sous-équipés.

1.4 Le CESE demande que l'Union prévoie la possibilité de création de structures transfrontalières et la définition de leurs modalités d'intervention sur les territoires qu'elles couvrent,

pour permettre de définir et d'organiser des missions de Services d'Intérêt Général comme prévues au Traité à son article 14 et au protocole n° 26.

1.5 Le CESE demande que les États membres gardent la capacité d'organiser leur système ferroviaire national et d'ouvrir leur marché domestique à la concurrence, en fonction de leur géographie, de leur démographie, de leur histoire et des conditions économiques, sociales et environnementales rencontrées.

1.6 Le CESE préconise de laisser aux autorités compétentes le soin d'attribuer les missions de service public directement à un opérateur ou de recourir à des procédures d'appel d'offres comme le prévoit actuellement le règlement 1370/2007/CE et d'en organiser librement la structure.

1.7 Le CESE préconise de ne pas apporter de restriction aux Autorités compétentes sur la définition des missions de service public, au regard des obligations de rédaction de plan de transport public demandés par la Commission, et demande que des objectifs clairs d'amélioration de l'accessibilité des personnes souffrant d'un handicap, et d'intervention des usagers soient retenus par le biais de consultation et de contrôle du niveau de qualité de service.

1.8 Le CESE préconise d'autre part de maintenir la maîtrise industrielle de l'exploitation des services ferroviaires aux opérateurs en leur laissant la propriété de leur matériel roulant et autres installations, afin de motiver les efforts de recherche et d'innovation indispensables à l'évolution du secteur en termes de sécurité et de qualité.

1.9 Le CESE recommande à la Commission d'engager une initiative relative au contrôle du niveau de sécurité ferroviaire essentielle au développement des chemins de fer, par la mise en place d'observatoires nationaux ou de commissions mixtes Sécurité. Il préconise d'assurer la transparence des conditions d'exploitation ferroviaire, de démocratiser l'approche sécurité par la collectivité publique et en respect de l'article 91 du Traité qui fixe à l'Union des obligations de résultats en termes de sécurité des transports.

1.10 Le CESE propose que l'Agence Ferroviaire Européenne reçoive la mission d'intégrer les dimensions santé et sécurité des travailleurs, tant celles-ci sont indispensables au maintien d'un haut niveau de sécurité de l'exploitation pour les usagers, les travailleurs et les riverains des installations ferroviaires.

1.11 Par ailleurs, le CESE estime indispensable que la responsabilité juridique de l'Agence soit engagée par chacune de ses décisions.

1.12 Le CESE estime prioritaire le volet technique du paquet afin d'aider au report modal vers les chemins de fer.

1.13 Le CESE demande que les employeurs et les pouvoirs publics intègrent la pénibilité et la dangerosité des métiers du rail par le biais de protections sociales spécifiques, des conventions collectives, de salaires, de déroulement de carrière, et tiennent les engagements pris en matière de retraites.

1.14 Le CESE préconise un système de formation continu et de reconnaissance des acquis de l'expérience permettant aux travailleurs de valoriser l'acquisition et l'entretien de leurs compétences.

1.15 Le CESE demande que chaque État membre, dans le cadre des choix d'organisation ou d'ouverture à la concurrence qu'il réalisera, préserve le niveau d'emplois pour leurs opérateurs historiques, les garanties collectives des personnels, leurs conditions salariales et de travail. En cas de changement d'opérateur, la reprise des personnels concernés et de leurs garanties collectives doivent être prévue.

2. Constat général

2.1 Le présent avis prend appui sur les avis et leurs recommandations:

— TEN/432-433 du 16 mars 2011 sur un Espace ferroviaire unique européen ⁽¹⁾;

— TEN/445 du 15 juin 2011 sur les Aspects sociaux de la politique européenne des transports ⁽²⁾;

— TEN/454 du 25 octobre 2011 sur la Feuille de route pour un espace européen unique des transports ⁽³⁾;

— TEN/495 du 13 décembre 2012 sur La qualité des services ferroviaires dans l'UE ⁽⁴⁾.

2.2 Le présent 4^e paquet ferroviaire comprend 6 textes législatifs qui sont concernés par des modifications, refontes, voire une abrogation, présentés dans une communication générale et associés à plusieurs rapports, et analyses d'impacts.

2.3 L'examen de la proposition porte sur les quatre piliers de ce 4^e paquet, traitant des sujets de la Gouvernance et de l'ouverture des trafics passagers longue distance, de la révision du règlement 1370/2007/CE sur les Obligations de service public, du rôle de l'Agence ferroviaire européenne, des interactions avec l'interopérabilité et la Sécurité et des dispositions sociales.

2.4 La situation actuelle constitue le point de départ des réflexions et propositions, au regard des évolutions envisageables pour le secteur et en respect du Traité de Lisbonne. Afin de vérifier la pertinence des solutions proposées, il convient d'évaluer les résultats des politiques communautaires menées depuis plus de 20 ans, d'en tirer des vues prospectives et d'en fixer des objectifs en relation avec le rôle que peut et doit jouer le mode ferroviaire sur les dimensions d'aménagement et d'égalité des territoires, sur leur développement, sur le service rendu aux citoyens et aux chargeurs, sur leur accessibilité à ce mode de transport.

2.5 Plus largement l'élaboration de ce nouvel acte législatif doit se fonder sur la contribution que peut apporter ce mode de transport à une construction européenne en panne de projet, en intégrant les dimensions économiques, sociales et environnementales.

2.6 Il doit aussi permettre de développer des relations transfrontalières entre États membres voisins dépourvus d'infrastructures communes permettant, par la création de ces dernières, d'assurer des relations aisées aux citoyens de ces pays, notamment pour les personnes souffrant d'un handicap ou à mobilité réduite.

⁽¹⁾ JO C 132 du 3.5.2011, p. 99-107.

⁽²⁾ JO C 248 du 25.8.2011, p. 22-30.

⁽³⁾ JO C 24 du 28.1.2012, p. 146-153.

⁽⁴⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 49-52.

2.7 À cet égard, un intérêt soutenu doit être porté aux résultats des politiques de l'Union en termes de développement des relations transfrontalières destinée à gommer un effet frontière dont la persistance constitue un frein à la construction européenne, à la liberté de circulation et au report modal vers les chemins de fer.

2.8 L'attention doit être portée sur le niveau de sécurité d'exploitation de cette industrie en réseau dont le développement est conditionné par le niveau de confiance que lui porte la collectivité et par l'indispensable transparence à apporter aux conditions de production du secteur.

2.9 L'examen doit porter sur le respect de l'article 10 point 3 du Traité relatif au droit des citoyens de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions doivent être prises aussi ouvertement et aussi près que possible de ces derniers.

2.10 Une projection sur les évolutions sociales du secteur des chemins de fer doit être réalisée, au regard des restructurations engagées, de la redéfinition du périmètre d'activité, du transfert des compétences dans une période de fort renouvellement des personnels cheminots, et de leurs conditions sociales et de travail eu égard aux objectifs de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

3. Gouvernance et ouverture des services nationaux voyageurs à la concurrence

3.1 Par la proposition législative proposée, la Commission veut revitaliser le rail par l'introduction d'une concurrence pour les trafics nationaux de voyageurs. Pour la Commission, cette concurrence doit se trouver stimulée par une législation de l'Union prévoyant la séparation entre, d'une part, les fonctions de gestionnaires d'infrastructure étendues aux missions de gestion des circulations, de maintenance des réseaux et d'investissements sur ces derniers, et d'autre part, des fonctions de transporteurs. Elle y associe le renforcement des organes de régulation destinés à contrôler le marché du rail.

3.2 À cet effet, la Commission propose une modification de la directive 2012/34/CE du 21 novembre 2012, dont la transposition en droit national doit être réalisée pour le 16 juin 2015. Il est à noter que cette initiative est réalisée sans attendre l'effectivité des mesures prises dans le cadre de cette refonte.

3.3 Dans le même esprit, des dispositions de gestion de l'exploitation des grands corridors ont été prises dont leurs pleins effets n'ont pu être mesurés.

3.4 Dans les études d'impact associées au projet de 4^e paquet ferroviaire, la Commission fait état d'un certain nombre de constats dont elle reconnaît par ailleurs pour certains, le côté

récent et l'ambiguïté de certaines présentations. Plusieurs éléments y sont toutefois présentés portant argument en faveur des solutions proposées.

3.5 Plusieurs études présentent des résultats peu homogènes quant aux conséquences de la séparation des fonctions de gestionnaire d'infrastructure et d'entreprise ferroviaire. L'examen des données statistiques fournies par la Commission démontre toutefois qu'il n'y a pas de corrélation automatique entre cette séparation, l'ouverture du marché, et amélioration des résultats du ferroviaire, mais que cette dernière apparaît directement correspondre des niveaux de financement et du prix des péages. D'autre part le rapport Mc Nulty établit un bilan très contrasté de la situation britannique reconnaissant que le système ferroviaire du Royaume Uni se révèle plus onéreux pour l'État et pour l'utilisateur, et qu'il souffre d'un manque d'alignement des différents acteurs, nécessitant une implication plus forte de l'État dans les intégrations nécessaires (tarifs, distribution, horaires, ...). Pour résoudre cette équation, Sir Mc Nulty fait trois recommandations graduelles: un partage des coûts et des recettes entre le Gestionnaire d'infrastructure et les opérateurs ferroviaires, la création de *joint venture* entre ces acteurs, voire des expériences de réintégration sur certaines franchises.

3.6 Certaines études nationales examinant la qualité des services ferroviaires, telle celle de l'association de défense des consommateurs britanniques "Which?", font apparaître un bilan contrasté du fonctionnement des chemins de fer du point de vue des utilisateurs, révélant que le niveau de satisfaction des usagers est inférieur ou égal à 50 % pour la moitié des opérateurs, et que seuls 22 % des voyageurs estiment que le système s'améliore (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-ns/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).

3.7 Le projet de la Commission ne fait d'autre part aucune proposition en termes d'amélioration de l'accessibilité des personnes souffrant d'un handicap. De ce point de vue, les usagers doivent être consultés et entendus par les différents acteurs.

3.8 La Commission fait référence à une enquête de satisfaction sur les services ferroviaires voyageurs de 2012, jugée insuffisante par le CESE dans les recommandations du paragraphe 1.6 de son avis TEN/495 du 13 décembre 2012.

3.9 La Commission souligne d'autre part l'importance des subventions publiques versées au secteur et l'appel aux contributions publiques pour désendetter le système dont la possibilité était reprise et conseillée dans la directive 91/440, et dans les lignes directrices aux aides d'État d'avril 2008. Cette attribution d'aide publique n'est pas isolée au regard de l'importance de capital matériel à mobiliser pour satisfaire à des objectifs environnementaux, à des fins d'intérêt général, voire de politique publique. D'autres opérateurs d'autres secteurs, publics ou privés, bénéficient des mêmes dispositions.

3.10 Pour créer les conditions d'ouverture du marché, la Commission fait ensuite la proposition de séparer de façon stricte les fonctions de gestionnaire d'infrastructure, étendues sur un nouveau périmètre, de celles de transporteur. Cette proposition vise à éviter les conflits d'intérêt, les pratiques discriminatoires, et favoriser la détection et la prévention des subventions croisées, sans apporter la preuve de l'existence de telles pratiques ou en apportant des éléments contestés par les acteurs concernés, ainsi que par la Cour de justice de l'Union européenne. C'est notamment la raison pour laquelle la CJUE a rejeté dans son intégralité la procédure d'infraction engagée par la Commission à l'encontre de l'Allemagne et de l'Autriche. Le CESE souligne que si les transporteurs de fret et les opérateurs logistiques, en général, ainsi que les nouveaux opérateurs de chemin de fer, en particulier, sont favorables à un marché ferroviaire de l'UE sans frontières, séparé et déréglementé, qui soit plus intégré aux pratiques commerciales normales d'autres modes de transport, d'autres acteurs de ce secteur, comme les opérateurs "historiques", les organisations d'usagers du transport ferroviaire, les autorités responsables des transports publics, etc. ont un point de vue plus nuancé, soucieux de préserver la qualité actuelle du service.

3.11 En vertu de l'article 63, § 1^{er}, de la directive 2012/34 établissant un espace ferroviaire unique européen, les deux colégislateurs ont demandé à la Commission de faire rapports "concernant la mise en œuvre du chapitre II de la directive", chapitre qui a trait essentiellement à l'autonomie et aux structures des chemins de fer de l'Union, "portant sur le développement du marché, en ce compris l'état de préparation en vue d'une ouverture supplémentaire du marché ferroviaire", et "analysant les différents modèles pour l'organisation de ce marché, ainsi que l'impact de la ["réfonde"] sur les contrats de service public et leur financement". Pour ce faire, la Commission aurait également dû "tenir compte de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1370/2007 ainsi que des différences intrinsèques entre les États membres (densité des réseaux, nombre de passagers, distance moyenne parcourue)". En l'espèce, les débats avaient fait apparaître la nécessité de laisser la capacité aux États membres d'organiser leurs systèmes nationaux, et de maintenir s'ils le jugent utile, une forme d'organisation intégrée de la production permettant les mutualisations, réduisant des interfaces néfastes sur le plan économique et en termes de sécurité.

3.12 La séparation de la gestion de l'infrastructure dans un système de transport guidé à un seul degré de liberté crée généralement plus de dysfonctionnements qu'elle n'apporte d'avantages en compliquant fortement le fonctionnement, entraînant une augmentation des coûts et une diminution de la qualité de service. Cela vaut surtout pour les réseaux faisant l'objet d'un trafic mixte intensif.

3.13 L'intégration du progrès technique est plus lente et plus difficile. L'innovation qui le plus souvent se réalise à la fois dans le fixe (infrastructure) et dans le mobile (matériel roulant) est

freinée. La bureaucratie et les interfaces inutiles augmentent dans des proportions importantes entraînant l'augmentation des coûts de fonctionnement et une inertie dans les processus de décisions.

3.14 De plus, la séparation des fonctions de gestionnaires d'infrastructure de celles de transporteurs accroît l'éloignement entre le gestionnaire du réseau ou de l'infrastructure de l'utilisateur final (voyageurs et chargeurs) et à ses exigences en matière de qualité de service (ponctualité en particulier). Un rôle d'acteur pivot doit donc être maintenu au sein du système ferroviaire sans altérer l'indépendance des fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure.

3.15 En ce qui concerne les installations de service, le CESE avait d'autre part rédigé une recommandation 1.7 dans son avis TEN/432-433 du 16 mars 2011 qui expliquait qu'"En ce qui concerne les conditions d'accès aux installations de service, le CESE ne saurait cautionner l'obligation d'indépendance juridique, organisationnelle et décisionnelle qui risque de mettre en danger les structures actuelles irremplaçables". Aucun élément nouveau n'est apparu dans l'analyse nécessitant la révision de cette recommandation.

3.16 La Commission reconnaît toutefois que la mise en commun de certaines fonctions permettrait au système d'améliorer sa performance et la qualité de service rendu aux voyageurs. Le CESE partage cet avis.

3.17 En ce qui concerne la libéralisation du transport ferroviaire international de voyageurs dans l'Union, effective depuis janvier 2010, on ne peut guère affirmer qu'elle ait systématiquement conduit à ce jour à un effondrement des prix pratiqués pour ce type de services ou à une croissance spectaculaire de ce segment.

3.18 L'Europe de la grande vitesse ferroviaire a commencé à voir le jour bien avant 2010, à la faveur d'investissements publics considérables dans certains États membres, et la concurrence qui s'y joue devrait rester, pour longtemps encore, bien plus intermodale qu'intramodale. La libéralisation de 2010 a surtout été suivie d'un abandon de plusieurs relations existantes réalisées avec du matériel et des conditions d'exploitation classiques (hors grande vitesse) et de l'arrêt de coopérations pourtant anciennes. Le CESE déplore cette évolution et demande instamment à la Commission de prendre les mesures nécessaires à l'amélioration et au développement des services transfrontaliers de transport ferroviaire des voyageurs.

3.19 L'examen du fret ferroviaire fait pour sa part apparaître une situation catastrophique dans bon nombre d'États membres. Cela est principalement dû au fait que la modernisation et le développement des voies ferrées ne suit pas le rythme de la

modernisation des liaisons routières et que les transports ferroviaires sont tenus de payer des droits d'utilisation des sillons. À cela s'ajoute le fait que la concurrence autour des relations les plus rentables apporte des améliorations à un certain nombre de dessertes par trains complets. Mais cela se fait en partie aux dépens du trafic par wagons isolés, qui tend à se réduire de plus en plus. Cela peut entraîner la désertification industrielle de territoires entiers et reporte sur la route plusieurs milliers de camions. Nombre d'acteurs avouent d'ailleurs volontiers que dans certains États membres, la libéralisation n'a amené aucune tonne de marchandises sur le rail.

3.20 Les constats ci-dessus incitent le CESE, en dépit de la nécessité évidente de réformer le marché, à suggérer à la Commission d'adopter une approche prudente de la libéralisation des trafics nationaux de voyageurs, compte tenu de l'expérience actuelle en matière de libéralisation du trafic international. La Commission reconnaît d'ailleurs la difficulté de relancer une activité ferroviaire internationale trop déconnectée des relations nationales lui permettant de profiter d'un incontestable effet réseau.

3.21 Sur ce point, le CESE partage le constat d'un faible développement du trafic ferroviaire voyageur international malgré un volontarisme incontestable de la Commission européenne en termes d'encadrement juridique.

3.22 Il s'ensuit une analyse évidente de l'insuffisance de résultats des solutions préconisées, notamment en raison de l'impossibilité du marché de régler, sans investissements adéquats et sans impulsion politique appropriée, les problèmes décrits. Il y a un enjeu particulier dans ce contexte: celui d'assurer la desserte de ces zones situées aux lisières nationales par des moyens de transport modernes respectueux de l'environnement.

3.23 Cet objectif doit constituer une priorité pour l'Union afin de réaliser un espace européen homogène, en gommant les effets frontalières et en donnant une cohérence, en termes de développement et sur le plan économique et social, à des ensembles qui sont jusqu'à maintenant contraints à un face à face sclérosant.

3.24 L'Union doit prévoir la possibilité de création de structures transfrontalières et la définition de leurs modalités d'intervention sur les territoires qu'elles couvrent, pour permettre de définir et d'organiser des missions de Services d'Intérêt Général comme prévues au Traité à son article 14 et au protocole n° 26.

3.25 Seule une initiative politique bénéficiant d'un fort soutien des pouvoirs publics permettra de créer un espace et des relations susceptibles d'être occupés par un marché parvenu à maturité. Le CESE invite instamment la Commission à se centrer essentiellement sur le développement effectif de la qualité et de la sécurité des services dans le marché du transport ferroviaire de l'UE, en particulier transfrontière, eu égard également au développement d'autres modes de transport. L'objectif général poursuivi consiste à faire gagner des parts de marché au transport ferroviaire et à mieux satisfaire les consommateurs, mais les outils pour y parvenir peuvent différer d'un État membre à l'autre.

4. Révision du règlement sur les Obligations de Service Public 1370/2007

4.1 La modification du règlement 1370/2007/CE prévoit l'obligation de passer par des appels d'offres pour les transports par chemins de fer, l'organisation de ces appels d'offres, la rédaction de plans de transport public, la mise à disposition du matériel roulant aux nouveaux entrants.

4.2 Dans la recommandation 1.7 de son avis TEN/495 du 13 décembre 2012 le CESE avait émis de fortes réserves sur la révision du règlement OSP. Force est de constater que l'évaluation prévue reste en deçà des attentes au regard des résultats présentés par les analyses d'impact.

4.3 Plusieurs études, dont certaines réalisées pour la Commission comme le rapport "Study on Regulatory Options on futur Market Opening in Rail Passengers Transport" font apparaître des éléments disparates et contrastés qui ne permettent pas de donner une solution uniforme aux problématiques liées à la fréquentation, à la fréquence des services, à l'évolution des aides publiques et à la productivité.

4.4 Des résultats très proches ont été enregistrés sur des réseaux soumis à un encadrement juridique différent (ouvert ou non ouvert à la concurrence), amenant à prendre une distance avec une approche trop globale qui ne tient pas compte des éléments nationaux d'organisation des déplacements, comme la géographie, la météorologie, l'organisation spatiale de la production et des lieux de vie, dont certains sont encore très éloignés des services de chemins de fer comme le citait l'avis TEN/495 du 13 décembre 2012.

4.5 Ces éléments doivent conduire l'Union à s'assurer que les moyens employés peuvent permettre d'atteindre à son niveau les objectifs de l'action envisagée, alors qu'ils ne pourraient être atteints au niveau national, régional ou local, et qu'elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces derniers.

4.6 Le respect de cet objectif doit faire l'objet d'un examen attentif au regard de la proposition de la Commission de fixer des plafonds maxi pour une attribution directe; cette disposition apportant une limite contestable à la libre administration des collectivités publiques.

4.7 La définition même de seuil pour limiter la taille des franchises offertes aux opérateurs, renvoie aux immanquables effets de seuil susceptibles de nuire à la cohérence de service, qui généreront, par l'absence de péréquation, une perte de compétitivité globale attendue avec l'ouverture à la concurrence. Cette situation suppose de laisser aux autorités compétentes le soin d'attribuer un ou des lots directement à un opérateur ou de recourir à des procédures d'appel d'offres comme le prévoit actuellement le règlement 1370/2007/CE, et d'en organiser la structure, le cas échéant par l'éventuel découpage des lots, afin d'éviter ces effets de seuil.

4.8 Il y aura également lieu de poser la question de l'intérêt de définir de manière aussi détaillée l'élaboration des plans de transport public, car cela apparaît comme une restriction apportée au "large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales en matière d'obligations de service public" tel que prévu au Traité.

4.9 Une attention toute particulière doit être portée aux conditions dans lesquelles la Commission entend mettre à disposition le capital matériel nécessaire à l'exploitation ferroviaire à de nouveaux acteurs dispensés d'investir et de travailler sur les dimensions de la recherche et de l'innovation pourtant importantes pour la qualité et la sécurité des chemins de fer.

4.10 L'exemple britannique démontre que ce sont des opérateurs bancaires qui assurent cette location par le biais de sociétés financières soumettant à des risques importants la mise à disposition de ce capital matériel, posant la question de sa maîtrise.

5. Rôle de l'Agence ferroviaire européenne, Sécurité ferroviaire, Interopérabilité ferroviaire

5.1 Le deuxième paquet a établi une Agence ferroviaire européenne, basée à Valenciennes en France, chargée d'engager l'harmonisation technique des réseaux et du matériel européens, de développer l'interopérabilité à travers l'élaboration de standards communs (spécifications techniques pour l'interopérabilité – TSI, et méthodes de sécurité communes – CSM), et de renforcer la sécurité ferroviaire.

5.2 L'article 91 du Traité donne à l'Union des obligations de résultats en termes de sécurité des transports, obligeant à l'amélioration constante de son niveau.

5.3 Le niveau de sécurité des chemins de fer et son évolution au regard des modifications institutionnelles et techniques qu'il subit, ne peut par ailleurs en aucun cas se mesurer au nombre des victimes enregistrées, mais doit être lu à la lumière d'indicateurs permettant d'observer ses évolutions et d'anticiper pour garantir un niveau de sécurité maximal aux utilisateurs et riverains.

5.4 La création d'un espace ferroviaire européen exige une amélioration de "l'interopérabilité". La compatibilité des infrastructures et des matériels roulants ou fixes doit s'appuyer sur des procédures simples, rapides, qui préservent le niveau de leur sécurité, et assurent leur évolution, leur modernisation, leur adaptation à de nouveaux besoins.

5.5 De ce point de vue, contrairement à la présentation faite dans le rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/58/CE relatives à l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer accompagnant la communication de la Commission au Conseil et au

Parlement européen sur le quatrième paquet ferroviaire, la sécurité ne saurait être considérée comme un obstacle. Des expériences récentes dans d'autres domaines démontrent le caractère nuisible que peut avoir un trop grand laxisme en la matière, pour ce qui concerne la perception des citoyens du rôle de l'Union. D'autre part, les accidents de Viareggio et plus récemment de Schellebelle doivent inciter l'ensemble des acteurs du secteur à la plus grande prudence et la plus grande rigueur quant à l'exploitation ferroviaire.

5.6 À cet effet l'Agence ferroviaire européenne joue un rôle central en coopération avec les Autorités nationales de sécurité reliées dans un réseau d'échange et de coordination. Ses missions, ainsi que celles des Autorités nationales de sécurité doivent par ailleurs évoluer pour intégrer la dimension humaine de l'exploitation ferroviaire et prendre en compte les aspects relatifs à la santé et sécurité des travailleurs, élément incontestable de la sécurité ferroviaire.

5.7 Au regard de la multiplication des acteurs intervenants sur les chemins de fer, et des conséquences que peuvent avoir des organisations du travail déficientes, le rôle des NSA doit également être étendu au contrôle des conditions d'exercice de la production ferroviaire; les NSA sont appelées à devenir une véritable police du rail, chargée de vérifier l'application des réglementations en vigueur, qui sont des dispositions d'ordre public social.

5.8 En avril 2011, une évaluation du rôle de l'Agence a été réalisée à la demande de la Commission. Celle-ci montre que l'Agence pourrait se voir confier la tâche de promotion de l'innovation visant à améliorer l'interopérabilité et la sécurité ferroviaire, notamment l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et systèmes de suivi et de traçage. L'Agence ne saurait toutefois se voir exonérée de sa responsabilité juridique en consécutive à ses décisions.

5.9 Cette dernière dimension renvoie à la définition d'une politique industrielle fondée sur la recherche, l'innovation, l'investissement, qui nécessite l'appui de la puissance publique devant un enjeu majeur européen qui peut assurer un rôle de relance économique. Le projet industriel et de recherche européen Shift2Rail peut, à condition d'associer opportunément l'ensemble des entreprises de transport ferroviaire, constituer une approche appropriée à cet égard.

5.10 Par ailleurs, et dans le respect des obligations fixées à l'Union par l'Article 91 du Traité et de garantie d'amélioration de la santé et la sécurité des travailleurs, une capacité prescriptive pourrait être octroyée à l'Agence pour faire appliquer par l'ensemble des acteurs, les décisions prises au titre de l'interopérabilité.

6. Aspects sociaux

6.1 Le dernier point de la relance d'une politique industrielle au niveau de l'Union est à rapprocher des enjeux de démographie des travailleurs et de la répartition des qualifications du secteur des chemins de fer, et de la construction ferroviaire.

6.2 Il est ainsi constaté un vieillissement des ouvriers, et une modification de la répartition sociale au sein des secteurs amenant les cadres, ingénieurs et techniciens à représenter à l'avenir une part de plus en plus importante des populations concernées.

6.3 Cette situation conduira, au cours de ces prochaines années, à un fort renouvellement du personnel en charge de l'exploitation ferroviaire et à un *turn over* important chez les nouveaux entrants, ce qui nous renvoie à la question des conditions de travail applicables chez ces derniers et de la baisse du niveau de protection sociale spécifique du secteur qui tenait compte de la pénibilité et de la dangerosité des métiers du rail, et qui assurait son attractivité avant la libéralisation.

6.4 L'attractivité des métiers du ferroviaire, notamment chez les jeunes et les femmes, constitue dès lors un enjeu majeur en termes de fiabilisation de l'exploitation ferroviaire dans les États membres et au niveau de l'Union, consistant à réaliser l'entrée de nouveaux travailleurs dans le secteur et à assurer la fidélisation des personnels.

6.5 Ce double objectif d'attractivité/fidélisation oblige les États membres à tenir les engagements pris en matière de protection sociale (notamment en matière de retraites), de garanties collectives, de conditions de travail, et à donner une visibilité de longue période aux personnels en termes de carrière et de déroulement de carrière, construite sur l'acquisition et la reconnaissance des compétences. Des programmes spécifiques tels qu'Erasmus peuvent être mobilisés à cet effet.

6.6 L'avis du CESE TEN/445 relatif aux aspects sociaux de la politique européenne des transports du 15 juin 2011 donne un certain nombre de recommandations en la matière susceptibles d'améliorer l'attractivité du secteur que la Commission devrait intégrer dans ses propositions de législation.

6.7 Le CESE demande que chaque État membre, dans le cadre des choix d'organisation ou d'ouverture à la concurrence qu'il réalisera, préserve le niveau d'emplois pour leurs opérateurs historiques, les garanties collectives des personnels, leurs conditions salariales et de travail. En cas de changement d'opérateur, la reprise des personnels concernés et de leurs garanties collectives doivent être prévue.

Bruxelles, le 11 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont obtenu au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des délibérations:

Paragraphe 1.5

Modifier comme suit:

"Le CESE demande que les États membres gardent la capacité d'organiser leur système ferroviaire national et d'ouvrir leur marché domestique à la concurrence, en fonction de leur géographie, de leur démographie, de leur histoire et des conditions économiques, sociales et environnementales rencontrées. Le CESE soutient l'objectif poursuivi par la proposition de la Commission de réaliser la mise en place d'un marché ferroviaire commun en Europe avec des systèmes de transport de grande qualité et sans problèmes aux frontières. Il invite instamment la Commission à se centrer essentiellement sur le développement effectif de la qualité des services dans le marché du transport ferroviaire de l'UE, en particulier transfrontière, eu égard également au développement d'autres modes de transport. L'objectif général poursuivi consiste à faire gagner des parts de marché au transport ferroviaire et à mieux satisfaire les consommateurs, mais les outils pour y parvenir peuvent différer d'un État membre à l'autre."

Vote:

Pour: 30
Contre: 71
Abstentions: 7

Paragraphe 3.1

Modifier comme suit:

"Par cette quatrième proposition législative concernant le paquet ferroviaire proposée, la Commission poursuit son travail en vue de ~~venir~~ revitaliser le rail en Europe. Comme pour les précédents paquets pour lesquels les décisions ont déjà été prises, le présent paquet s'appuie sur le fait que les chemins de fer sont un maillon important d'un système de transport durable dans l'UE tant pour les passagers que pour le fret; par ailleurs, une réforme du marché est jugée nécessaire pour créer un marché ferroviaire commun qui puisse jouer le rôle potentiel que le transport ferroviaire n'a pas été en mesure d'assurer au cours des décennies passées. Après avoir introduit une concurrence dans le fret ferroviaire et le trafic international de passagers, la présente proposition introduit également par l'introduction d'une concurrence pour les trafics nationaux de voyageurs. Pour la Commission, cette concurrence doit se trouver stimulée par une législation de l'Union prévoyant la séparation entre, d'une part, les fonctions de gestionnaires d'infrastructure étendues aux missions de gestion des circulations, de maintenance des réseaux et d'investissements sur ces derniers, et d'autre part, celles des exploitants de transport ferroviaire des fonctions de transporteurs. Elle y associe le renforcement des organes de régulation destinés à contrôler le marché du rail. Le CESE soutient également l'objectif poursuivi par la proposition de la Commission de réaliser la mise en place d'un marché ferroviaire commun en Europe avec des systèmes de transport de grande qualité et sans problèmes aux frontières;"

Vote (les paragraphes 1.5 et 3.1 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 30
Contre: 71
Abstentions: 7

Paragraphe 3.5

Modifier comme suit:

"Plusieurs études présentent des résultats peu homogènes quant aux conséquences de la séparation des fonctions de gestionnaire d'infrastructure et d'entreprise ferroviaire et les effets de déréglementation du marché ferroviaire. L'examen des données statistiques fournies par la Commission démontre également toutefois qu'il n'y a pas de corrélation automatique entre cette séparation, l'ouverture du marché, et l'amélioration des résultats du ferroviaire. Par ailleurs, les expériences diffèrent clairement entre les différents États membres qui ont opéré une séparation et/ou une dérégulation des marchés ferroviaires, ainsi qu'entre les marchés qui n'ont pas fait l'objet de réformes. Les parts de marché du transport ferroviaire semblent dépendre non seulement des modèles de gouvernance mais également des niveaux généraux d'investissement et de facteurs géographiques, démographiques et industriels, mais que cette dernière apparaît directement correspondre des niveaux de financement et du prix des péages. D'autre part le rapport Mc Nulty établit un bilan très contrasté de la situation britannique reconnaissant que le système ferroviaire du Royaume Uni se révèle plus onéreux pour l'État et pour l'utilisateur, et qu'il souffre d'un manque d'alignement des différents acteurs, nécessitant une implication plus forte de l'État dans les intégrations nécessaires (tarifs, distribution, horaires, ...). Pour résoudre cette équation, Sir Mc Nulty fait trois recommandations graduelles: un partage des coûts et des recettes entre le Gestionnaire d'infrastructure et les opérateurs ferroviaires, la création de joint venture entre ces acteurs, voire des expériences de réintégration sur certaines franchises."

Vote (les paragraphes 3.5 et 3.6 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 27

Contre: 70

Abstentions: 7

Paragraphe 3.6

Supprimer le paragraphe:

~~"Certaines études nationales examinant la qualité des services ferroviaires, telle celle de l'association de défense des consommateurs britanniques "Which?", font apparaître un bilan contrasté du fonctionnement des chemins de fer du point de vue des utilisateurs, révélant que le niveau de satisfaction des usagers est inférieur ou égal à 50 % pour la moitié des opérateurs, et que seuls 22 % des voyageurs estiment que le système s'améliore(<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-nr/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>)."~~

Vote (les paragraphes 3.5 et 3.6 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 27

Contre: 70

Abstentions: 7

Paragraphe 3.11

Modifier comme suit

"En vertu de l'article 63, § 1^{er}, de la directive 2012/34 établissant un espace ferroviaire unique européen, les deux colégislateurs ont demandé à la Commission de faire rapports "concernant la mise en œuvre du chapitre II de la directive", chapitre qui a trait essentiellement à l'autonomie et aux structures des chemins de fer de l'Union, "portant sur le développement du marché, en ce compris l'état de préparation en vue d'une ouverture supplémentaire du marché ferroviaire", et "analysant les différents modèles pour l'organisation de ce marché, ainsi que l'impact de la ["refonte"] sur les contrats de service public et leur financement". Pour ce faire, la Commission aurait également dû "tenir compte de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1370/2007 ainsi que des différences intrinsèques entre les États membres (densité des réseaux, nombre de passagers, distance moyenne parcourue)". En l'espèce, les débats avaient fait apparaître ~~la nécessité de laisser la capacité un avis favorable au fait que les~~ ~~aux~~ États membres ~~d'organiser~~ ~~organisent~~ leurs systèmes nationaux, et ~~de maintenir~~ ~~maintiennent~~, s'ils le jugent utile, une forme d'organisation intégrée de la production permettant les mutualisations, ~~réduisant des interfaces néfastes sur le plan économique et en termes de~~ ~~sécurité.~~"

Vote (les paragraphes 3.11, 3.12, 3.13 et 3.14 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 35

Contre: 67

Abstentions: 2

Paragraphe 3.12

Supprimer le paragraphe.

~~"La séparation de la gestion de l'infrastructure dans un système de transport guidé à un seul degré de liberté crée généralement plus de dysfonctionnements qu'elle n'apporte d'avantages en compliquant fortement le fonctionnement, entraînant une augmentation des coûts et une diminution de la qualité de service. Cela vaut surtout pour les réseaux faisant l'objet d'un trafic mixte intensif."~~

Vote (les paragraphes 3.11, 3.12, 3.13 et 3.14 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 35

Contre: 67

Abstentions: 2

Paragraphe 3.13

Supprimer le paragraphe.

~~"L'intégration du progrès technique est plus lente et plus difficile. L'innovation qui le plus souvent se réalise à la fois dans le fixe (infrastructure) et dans le mobile (matériel roulant) est freinée. La bureaucratie et les interfaces inutiles augmentent dans des proportions importantes entraînant l'augmentation des coûts de fonctionnement et une inertie dans les processus de décisions."~~

Vote (les paragraphes 3.11, 3.12, 3.13 et 3.14 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 35

Contre: 67

Abstentions: 2

Paragraphe 3.14

Modifier comme suit

"De plus, la séparation des fonctions de gestionnaires d'infrastructure de celles de transporteurs ~~accroît~~ peut risquer d'accroître l'éloignement entre le gestionnaire du réseau ou de l'infrastructure de l'utilisateur final (voyageurs et chargeurs) et à ses exigences en matière de qualité de service (ponctualité en particulier)–), ce qui met en lumière la nécessité de disposer d'une véritable fonction de régulateur sur ces marchés. Un rôle d'acteur pivot doit donc être maintenu au sein du système ferroviaire sans altérer l'indépendance des fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure."

Vote (les paragraphes 3.11, 3.12, 3.13 et 3.14 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 35

Contre: 67

Abstentions: 2

Paragraphe 3.19

Modifier comme suit:

"L'examen du fret ferroviaire fait pour sa part apparaître que les effets de la déréglementation sont très variables d'un État membre à l'autre et selon les marchés. ~~une situation catastrophique dans bon nombre d'~~Dans certains États membres, notamment en Europe de l'Est, l'évolution récente soulève de nombreux problèmes. Ce n'est toutefois pas la déréglementation en soi qui en est la cause principale. Cela est principalement ~~dû~~ mais plutôt le fait que la modernisation et le développement des voies ferrées ne suit pas le rythme de la modernisation des liaisons routières et que les transports ferroviaires sont tenus de payer des droits d'utilisation des sillons. Dans certains pays, le service au consommateur s'est amélioré de manière significative et par conséquent ~~davantage de biens sont transportés par train que ce n'était le cas auparavant. De manière générale, la concurrence croissante, en particulier dans le marché des trains complets, s'est avérée positive. Toutefois, le secteur du transport par wagon isolé, qui pose depuis longtemps problème en Europe, a poursuivi son déclin dans la plupart des pays, ce qui a conduit à des effets de réseau et à l'abandon des infrastructures ferroviaires utilisées pour un trafic de faible intensité. À cela s'ajoute le fait que la concurrence autour des relations les plus rentables apporte des améliorations à un certain nombre de dessertes par trains complets. Mais cela se fait en partie aux dépens du trafic par wagons isolés, qui tend à se réduire de plus en plus. Cela peut entraîner la désertification industrielle de territoires entiers et reporte sur la route plusieurs milliers de camions. Il ressort clairement de la communication de la Commission que la déréglementation du fret ferroviaire dans l'UE n'a pas suffi à créer un nouveau marché du fret ferroviaire compétitif. Certains opérateurs se plaignent même que~~ Nombre d'acteurs avouent d'ailleurs volontiers que dans certains États membres, la libéralisation n'a amené directement aucune tonne de marchandises sur le rail."

Vote:

Pour: 39

Contre: 72

Abstentions: 3

Avis du Comité économique et social européen sur «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/53/CE du 25 juillet 1996, fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international»

COM(2013) 195 final/2 — 2013/0105 (COD)

(2013/C 327/22)

Rapporteur général: **M. RANOCCHIARI**

Le Conseil, le 13 mai 2013, et le Parlement européen, le 18 avril 2013, ont décidé, conformément à l'article 91 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/53/CE du 25 juillet 1996, fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international"

COM(2013) 195 final/2 — 2013/0105 (COD).

Le 21 mai 2013, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information" de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet 2013) de nommer M. RANOCCHIARI rapporteur général, et a adopté le présent avis par 87 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de révision – après 17 ans – de la directive en vigueur sur les poids et dimensions de certains véhicules. La proposition entend adapter la réglementation au progrès technologique afin de disposer de véhicules plus propres et plus sûrs.

1.2 Dans le même temps, le CESE note que certaines questions doivent être clarifiées afin que la révision puisse être cohérente par rapport à la législation existante, en évitant toute complexité inutile et/ou discrimination.

1.3 A cette fin, le CESE ne doute pas que le groupe d'experts constitué en vue d'adopter des actes délégués contribuera à supprimer toute incohérence.

1.4 S'agissant des ailerons arrières, le CESE recommande vivement que leur installation soit incluse dans le système européen de réception en vigueur aujourd'hui, afin d'éviter une procédure nationale qui constituerait un pas en arrière par rapport à la réception par type de l'ensemble du véhicule (WVTA).

1.5 L'exemption de poids accordée aux seuls véhicules à moteur à deux essieux et à propulsion hybride ou électrique devrait être étendue aux véhicules à trois essieux ou plus et à d'autres véhicules ayant recours à d'autres systèmes de traction

et d'autres carburants, lorsque les solutions techniques pertinentes entraînent un poids supplémentaire qui réduit la capacité d'emport.

1.6 Les dispositifs embarqués de pesage ne sont pas obligatoires, mais seulement recommandés. Le CESE rappelle qu'une solution technique n'existe pas pour tous les types de véhicules, et que leur installation peut être très problématique sur les véhicules à suspension mécanique et/ou dotés d'un nombre élevé d'essieux.

En fin de compte, il sera très difficile d'obtenir un système assez précis pour pouvoir servir à contrôler le respect de la réglementation. Au contraire, le même résultat pourrait être atteint en redoublant le recours aux systèmes WIM de pesage en marche intégrés dans la chaussée déjà utilisés dans les États membres.

1.7 Enfin, en ce qui concerne l'approche modulaire ou les véhicules plus longs et plus lourds (LHV), le CESE estime que la proposition de la CE est, à l'heure actuelle, la bonne, comme cela est expliqué plus en détail au paragraphe 4.6 du présent avis.

1.8 Néanmoins, si davantage d'États membres finissent par autoriser l'usage transfrontalier des LHV, la possibilité existe d'un effet domino qui verrait ces véhicules autorisés dans toute l'Europe. Dans ce cas, ces dérogations pourraient mener à ce qu'une pratique aujourd'hui exceptionnelle devienne la norme, contredisant le principe de base de la proposition, à savoir que l'approche modulaire n'a pas d'incidence significative sur la concurrence internationale, et pénalisant les États membres qui n'admettraient pas les LHV sur leur territoire.

1.9 Si c'était le cas, la Commission européenne ne pourrait qu'en prendre acte et laisser les forces du marché décider de la voie à suivre. Si les LHV obtiennent une part de marché dans les États membres dotés des infrastructures et des exigences de sécurité adéquates, il n'appartiendra pas à la Commission européenne d'en limiter l'essor sans enfreindre le principe de subsidiarité.

2. Introduction

2.1 La directive actuelle établissant les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international pour certains véhicules routiers ⁽¹⁾ remonte à juillet 1996.

2.2 Dès lors que la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation de produits pétroliers se fait plus pressante, et vu que le transport routier représente 82 % de la consommation d'énergie du secteur des transports, il était temps d'actualiser cette législation en tirant parti des progrès techniques les plus récents afin de réduire la consommation de carburant et de faciliter les opérations de transport intermodal.

2.3 Le livre blanc de 2011 sur les transports ⁽²⁾ annonçait déjà la révision à l'examen de la directive en vigueur afin de permettre la mise sur le marché de véhicules plus économes en énergie.

2.4 À la lumière des considérations exprimées ci-dessus, le CESE accueille très favorablement la proposition de révision de la directive en vigueur présentée par la Commission, dès lors que cette révision tient compte non seulement de la réduction de la consommation de carburants, mais aussi des besoins du transport intermodal et de la conteneurisation, et enfin de la sécurité routière.

3. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1 Accorder une dérogation aux dimensions maximales des véhicules:

- pour l'adjonction de dispositifs aérodynamiques (ailerons arrière) visant à accroître l'efficacité énergétique;
- pour la modification de la cabine en vue d'améliorer les performances aérodynamiques et la sécurité routière ainsi que le confort des conducteurs.

3.2 Autoriser une augmentation de poids d'une tonne:

- aux véhicules à deux essieux et à propulsion hybride ou électrique afin de tenir compte du poids des batteries et de la double motorisation, sans préjudice pour la capacité d'emport de ces véhicules;

⁽¹⁾ Pour le transport de personnes: **M2** (plus de huit places assises outre le siège du conducteur, poids maximal ≤ 5 tonnes); **M3** (même nombre de places que M2 mais poids maximal > 5 tonnes). Pour le transport de marchandises: **N2** (poids maximal > 3,5 et ≤ 12 tonnes); **N3** (poids maximal > 12 tonnes); **O2** (remorques ayant un poids maximal > 0,75 et ≤ 3,5 tonnes); **O3** (remorques ayant un poids maximal > 3,5 et ≤ 10 tonnes).

⁽²⁾ COM(2011) 144 final.

- la même augmentation de poids sera accordée aux autobus pour tenir compte de l'augmentation du poids moyen des passagers et de leurs bagages, ainsi que du poids des nouveaux dispositifs de sécurité à bord. Cela permettra d'éviter de réduire le nombre de passagers par autobus.

3.3 Autoriser un allongement de 15 cm des poids lourds afin de permettre l'utilisation des conteneurs longs de 45 pieds au niveau de l'UE.

3.4 Afin de mieux détecter les infractions aux règles de surcharge, il est recommandé d'introduire des dispositifs embarqués de pesage qui soient capables de transmettre les données de pesage aux autorités de contrôle, garantissant ainsi des conditions de concurrence équitables entre transporteurs.

3.5 Confirmer l'utilisation transfrontalière de véhicules SME ou LHV lorsqu'ils ne franchissent qu'une frontière, à condition que les deux États membres concernés le permettent déjà, dans le respect des limites dérogatoires prévues par la directive. Cette utilisation ne doit pas affecter de façon notable la concurrence internationale.

3.6 La Commission européenne établira les caractéristiques techniques, les niveaux minimum de performances, les contraintes de conception et les procédures relatives aux exigences ci-dessus.

3.7 À cette fin, un groupe d'experts a été constitué en vue d'adopter des actes délégués répondant au principe de la réglementation fondée sur la performance, en vue d'éviter l'imposition d'obligations disproportionnées susceptibles de pénaliser les PME en particulier. Toutes les principales parties prenantes sont associées aux travaux de ce groupe.

4. Observations du CESE

4.1 Ailerons arrière

4.1.1 La longueur maximale autorisée peut être dépassée de deux mètres au maximum si des ailerons aérodynamiques (rétractables/pliables) sont montés à l'arrière des véhicules.

4.1.2 Le CESE souscrit à cette innovation mais invite la Commission européenne à éviter tout conflit de législation entre cette proposition (deux mètres de tolérance) et la réglementation en matière de réception (règlement 1230/2012), laquelle autorise un allongement de 50 centimètres à l'arrière du véhicule et devrait être mise à jour dès l'adoption de la proposition à l'examen.

4.1.3 En outre, la proposition prévoit que l'installation de tels dispositifs aérodynamiques devrait faire l'objet d'une réception au niveau national, l'État membre concerné délivrant un certificat approprié que tous les autres États membres seront tenus d'accepter. Le CESE est d'avis contraire et suggère, eu égard à l'importance de ces dispositifs, du point de vue de la sécurité notamment, que leur approbation relève du système européen de réception en vigueur aujourd'hui. L'approche nationale constituerait un pas en arrière par rapport au système WVTA.

4.2 Profilage des cabines

4.2.1 Le CESE est fermement d'avis que tant la directive que les conclusions du groupe d'experts devraient contenir des dispositions spécifiques sur l'amélioration du confort de la cabine du conducteur. Un nombre croissant de conducteurs effectuant des liaisons internationales dans l'UE passent leur temps de repos dans leur camion, le cas extrême étant celui des conducteurs non résidents (conducteurs qui travaillent depuis un pays qui n'est pas le leur), qui vivent effectivement des mois durant dans leur poids lourd. Il est impératif d'améliorer la cabine du conducteur. Ces améliorations devront certainement être épaulées par l'application du règlement (CE) n° 561/2006 qui interdit aux conducteurs de prendre leur temps de repos hebdomadaire dans leur véhicule ainsi que par des mesures visant la construction de nouvelles zones de stationnement sécurisées et au prix abordable.

4.2.2 Le CESE rappelle que la conception des cabines est un exercice coûteux et complexe qui nécessite du temps pour sa réalisation. Les fabricants doivent dès lors disposer d'un délai de mise en œuvre, ce pourquoi le CESE suggère une période transitoire qui garantisse des conditions équitables de concurrence pour tous les fabricants.

4.3 Véhicules à propulsion électrique ou hybride

4.3.1 Le CESE est favorable à l'exemption de poids accordée à ces véhicules, qu'il s'agisse de poids lourds ou d'autobus, mais suggère vivement que la dérogation soit étendue aux véhicules à trois essieux ou plus.

4.3.2 En outre, le CESE estime que tous les véhicules verts devraient être traités de la même manière, suivant le principe de la neutralité technologique confirmé récemment encore par la Commission européenne dans le plan d'action pour une industrie automobile compétitive et durable en Europe "CARS 2020" ⁽³⁾. Pour cette raison, le CESE recommande que la même exemption s'applique à d'autres systèmes de traction et d'autres carburants, là où les solutions techniques impliquent un surcroît de poids qui pénalise la capacité d'emport, c'est-à-dire aux véhicules à hydrogène, à GNC et à GNL (gaz naturel liquéfié).

4.4 Conteneurs de 45 pieds pour le transport intermodal

4.4.1 Le CESE souscrit pleinement à la proposition d'étendre de 15 centimètres la longueur des véhicules transportant des conteneurs de 45 pieds.

4.4.2 Le transport de ce type de conteneurs, dont le nombre a augmenté de 86 % à l'échelle mondiale entre 2000 et 2010, et qui représentent 20 % du stock global de conteneurs et une part de marché de quelque 3 % en Europe, ne sera plus soumis à la nécessité de détenir un permis spécial, ce qui permettra d'améliorer les transports intermodaux.

4.4.3 En revanche, la logique qui sous-tend la limitation des parties routières des opérations de transport prévue à l'article 11 ("moins de 300 kilomètres [...] ou jusqu'aux terminaux les plus proches entre lesquels il existe un service régulier") suscite des interrogations. Une telle disposition pourrait être assez difficile à interpréter et à contrôler. En outre, il est également loisible de

s'interroger quant au bien-fondé du traitement différent des transports routiers vers/depuis un transport maritime à courte distance intraeuropéen non assorti de limites, pour lesquels une plus grande distance par route est apparemment autorisée, créant là une discrimination à l'égard des autres combinaisons de transport intermodal.

4.5 Dispositifs embarqués de pesage

4.5.1 Il est notoire que les contrôles de surcharge sur les véhicules sont souvent inefficaces et trop peu nombreux, ce qui compromet la sécurité routière, le nombre élevé d'infractions octroyant un avantage compétitif aux transporteurs qui ne respectent pas les règles en la matière.

4.5.2 Il n'est pas aisé d'installer des dispositifs de ce genre à bord des véhicules. Il n'existe pas de solutions techniques pour tous les types de véhicules et il sera très compliqué et coûteux de parvenir à un système suffisamment précis qui puisse être utilisé comme instrument de contrôle. En outre, ce type de dispositifs ne peut être monté que sur des véhicules neufs. Par ailleurs, le risque existe que les États membres ne mettent en œuvre des systèmes différents, provoquant de la sorte une fragmentation du marché.

4.5.3 Les mêmes mesures peuvent être obtenues en doublant le déploiement du système WIM existant, ce qui semble être une solution opportune et viable, notamment à la lumière de l'analyse d'impact de la proposition à l'examen, où les avantages estimés pour les États membres sont bien plus élevés que les coûts.

4.6 Système modulaire européen/approche modulaire

4.6.1 Après l'approbation de la directive actuelle en 1996, la question de l'approche modulaire est devenue plus sensible et controversée lorsque l'adhésion de la Finlande et de la Suède a donné lieu à une dérogation, les LHV circulant déjà entre les deux pays.

4.6.2 Succinctement, le SME consiste en une combinaison du semi-remorque le plus long, d'une longueur maximale de 13,60 mètres, et d'un véhicule tracteur de la longueur maximale autorisée en Europe, à savoir 7,82 mètres. Le résultat est un véhicule d'une longueur maximale de 25,25 mètres et d'une masse totale pouvant aller jusqu'à 60 tonnes, alors que dans les autres pays de l'UE n'autorisant pas la circulation de véhicules SME, la longueur maximale est de 16,50 mètres pour les véhicules articulés et de 18,75 mètres pour les trains routiers, la masse totale maximale s'élevant à 40 tonnes (ou à 44 tonnes lorsqu'ils transportent des conteneurs de 40/45 pieds en transport intermodal).

4.6.3 Les avantages et les inconvénients du SME sont bien connus et se reflètent comme toute dans les différents noms donnés à ces véhicules (écocombi, eurocombi, gigaliner, mégacamion, super-lorry, etc.).

4.6.4 Les partisans du SME soulignent qu'il améliorera le système logistique du continent européen. Deux LHV peuvent remplacer trois poids lourds actuels; par conséquent, le nombre de voyages sera réduit d'environ 30 % et la consommation de carburant de 15 %, pour des économies de plus de 20 %. Tout cela offrira également des avantages sur les plans de l'environnement, de la congestion, du revêtement routier et de la sécurité routière.

⁽³⁾ COM(2012) 636 final.

Les opposants ont recours à plus ou moins les mêmes arguments, à l'inverse: le SME est un danger pour la sécurité du trafic routier, entraînant un lourd impact sur l'infrastructure routière et une pression accrue sur l'environnement. Sa réussite pourrait rendre les transports routiers moins onéreux et accroître le trafic routier, le transport de marchandises délaissant le rail au profit de la route.

4.6.5 Le clivage entre ces points de vue opposés ne prévaut pas uniquement entre les parties prenantes, mais aussi entre les États membres. Comme cela a été indiqué, cela fait longtemps que la Finlande et la Suède autorisent le SME, rejoints en 2008 par les Pays-Bas, après des années de tests. L'Allemagne, la Belgique et le Danemark procèdent encore à des essais, tandis que d'autres États membres ont déclaré leur opposition au SME sur leur territoire.

4.6.6 Ce que la Commission européenne propose aujourd'hui n'est rien de plus qu'une clarification du texte de la directive actuelle, dont le libellé était jugé relativement ambigu. Les points essentiels sont les suivants:

- l'utilisation du SME est un choix laissé aux États membres conformément au principe de subsidiarité, sur la base de conditions locales différentes, ainsi qu'au principe de la neutralité de l'UE par rapport aux modes de transport;

- aucun État membre n'est contraint d'utiliser le SME, chacun ayant le droit d'interdire la circulation de véhicules SME sur son territoire;
- les véhicules SME peuvent franchir la frontière entre deux États membres adjacents autorisant leur utilisation, à condition que les opérations de transport restent limitées à ces deux États membres sur des réseaux routiers ad hoc.

4.6.7 Le CESE estime que la proposition de la Commission européenne en matière de SME est la bonne, tant du point de vue juridique que du point de vue politique.

4.6.8 La Commission ne peut imposer une interdiction ni une libéralisation du SME sans enfreindre le principe de subsidiarité ni sa neutralité par rapport aux modes de transport. De l'avis du CESE, la décision doit être prise par les États membres après leur propre analyse coûts/bénéfices.

4.6.9 À plus long terme, comme déjà suggéré dans un précédent avis du CESE ⁽⁴⁾, il convient d'analyser si l'utilisation de véhicules routiers plus longs utilisant de nouveaux carburants pourrait être associée au développement des corridors multimodaux envisagés dans la feuille de route en tant qu'élément du réseau RTE-T de base.

Bruxelles, le 11 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ JO C 24, du 28.1.2012, p. 146-153.

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	Page
2013/C 327/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente du tabac et de ses produits» COM(2012) 788 <i>final</i> — 2012/0366 (COD)	65
2013/C 327/14	Avis du Comité économique et social européen sur «Une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique. Mise à jour de la communication sur la politique industrielle» COM(2012) 582 <i>final</i>	82
2013/C 327/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil déterminant le régime d'échange applicable à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles» COM(2013) 106 <i>final</i> — 2013/0063 (COD)	90
2013/C 327/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe» COM(2012) 673 <i>final</i> sur le «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE) — Plans de gestion des bassins hydrographiques» COM(2012) 670 <i>final</i> sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Rapport concernant le réexamen de la politique européenne relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse» COM(2012) 672 <i>final</i>	93
2013/C 327/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit» COM(2013) 147 <i>final</i> — 2013/0080 (COD)	102
2013/C 327/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le financement pluriannuel de l'Agence européenne pour la sécurité maritime dans le domaine de la lutte contre la pollution causée par les navires et la pollution marine causée par les installations pétrolières et gazières» COM(2013) 174 <i>final</i>	108
2013/C 327/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports» COM(2013) 296 <i>final</i> — 2013/0157 (COD)	111
2013/C 327/20	Avis du Comité économique et social européen sur les «Règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers aériens (programme glissant)» COM(2013) 130 <i>final</i>	115



2013/C 327/21

Avis du Comité économique et social européen sur le «Quatrième paquet ferroviaire» qui se compose des sept documents suivants: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au «Quatrième paquet ferroviaire — Achever l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes» COM(2013) 25 *final* — Proposition de règlement du parlement européen et du conseil abrogeant le règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer COM(2013) 26 *final* — 2013/0013 (COD) — Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004 COM(2013) 27 *final* — 2013/0014 (COD) — Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer COM(2013) 28 *final* — 2013/0028 (COD) — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire COM(2013) 29 *final* — 2013/0029 (COD) — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (refonte) COM(2013) 30 *final* — 2013/0015 (COD) — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité ferroviaire (refonte) COM(2013) 31 *final* — 2013/0016 (COD) 122

2013/C 327/22

Avis du Comité économique et social européen sur «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/53/CE du 25 juillet 1996, fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international» COM(2013) 195 *final*/2 — 2013/0105 (COD) 133



EUR-Lex (<http://new.eur-lex.europa.eu>) offre un accès direct et gratuit au droit de l'Union européenne. Ce site permet de consulter le *Journal officiel de l'Union européenne* et inclut également les traités, la législation, la jurisprudence et les actes préparatoires de la législation.

Pour en savoir plus sur l'Union européenne, consultez: <http://europa.eu>



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR